

Integridade nas políticas públicas

Chaves para prevenir
a corrupção

Resumo executivo

Integridade nas políticas públicas

Chaves para prevenir a corrupção

Resumo executivo

Título:

Integridade nas políticas públicas: chaves para prevenir a corrupção
Resumo executivo

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

As idéias e abordagens contidas na presente edição são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não comprometem a posição oficial do CAF.

Tradução de Resumo executivo: Gisele Teixeira

Desenho gráfico: Estúdio Bilder / Buenos Aires

Impresso em: Panamericana Formas e Impresos S.A.,
que atua somente como impressora
Bogotá, Colômbia – Março 2020

A versão digital deste livro
encontra-se em: scioteca.caf.com

© 2019 Corporación Andina de Fomento
Todos os direitos reservados

Resumo executivo

A corrupção está instalada há muito tempo na América Latina como uma das principais preocupações da população. Já na década de 1990, os indicadores de percepção de corrupção mostravam níveis elevados em comparação com países desenvolvidos e dados mais atuais sugerem que a situação não mudou. Nos últimos anos, essa questão se tornou central no debate público, especialmente após o surgimento de escândalos que afetaram a vida política de vários países.

Os governos iniciaram reformas que, de fato, são em parte causa e em parte consequência das investigações e dos escândalos. Alguns países têm conseguido avanços mais concretos que outros, mas o leque de iniciativas que se observam é amplo e incluem tanto mudanças nos instrumentos legais para a sanção judicial da corrupção, como investimentos para melhorar as capacidades e a transparência na função pública.

Este relatório tem como objetivo fornecer uma análise compreensiva sobre o avanço dessa agenda na América Latina e apontar os principais desafios para reduzir a incidência da corrupção nos países da região. O objetivo é identificar as linhas de ação mais importantes nesta matéria a partir das experiências dentro e fora da região, e das lições que surgem das evidências fornecidas pelo relatório e da literatura especializada.

A magnitude do problema

A corrupção é um fenômeno muito difícil de quantificar porque, ao se tratar de práticas clandestinas, não existem bancos de dados com informações completas a respeito. Isso cria grandes desafios para os que desejam medir a frequência e a magnitude do problema, bem como para os que procuram estudar suas causas e consequências.

As estimativas sobre o nível de corrupção costumam ser feitas a partir de pesquisas de percepção e vitimização, ou a partir de dados sobre casos investigados e resolvidos judicialmente ou administrativamente. Uma abordagem alternativa é medir a qualidade institucional para a prevenção e controle da corrupção, por exemplo por meio de índices baseados na avaliação de especialistas e atores relevantes.

Os indicadores elaborados pela Transparência Internacional mostram que a percepção da incidência de corrupção na América Latina e no Caribe é um pouco maior que no resto do mundo, e muito maior que nas regiões mais desenvolvidas (Gráfico 1).¹ Chile, Costa Rica e Uruguai se destacam positivamente na região, com valores que se aproximam aos dos países desenvolvidos, padrão que se repete em outras medidas.²

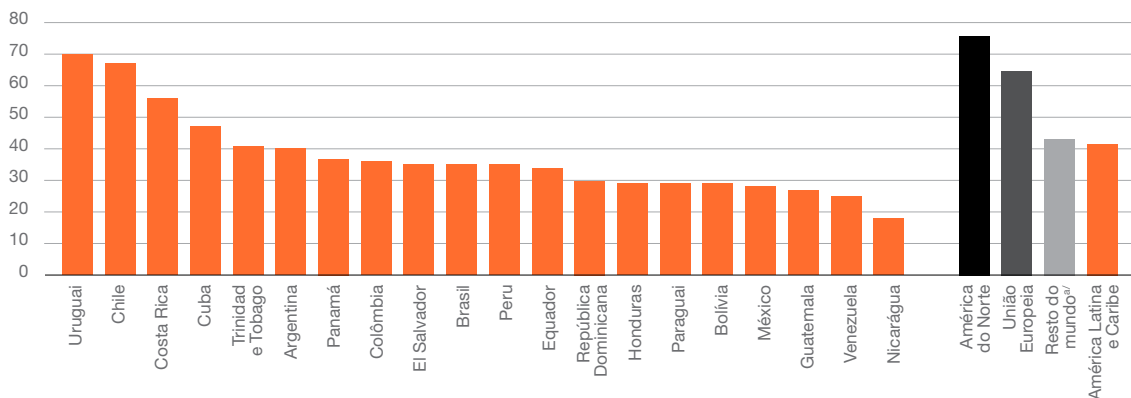
1. Neste relatório, a expressão América do Norte abrange Estados Unidos e Canadá, enquanto que México encontra-se incluído na América Latina.

2. Lamentavelmente, por mudanças metodológicas este indicador pode ser utilizado para fazer comparações somente a partir do ano de 2012 e desde esta data não se observam mudanças significativas na região.

Gráfico 1

Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional

Índice (valores maiores indicam uma menor percepção de corrupção)



Nota: o gráfico relata as pontuações do Índice de Percepção de Corrupção de 2018. O índice toma valores entre 0 e 100, e valores mais altos indicam uma menor percepção de corrupção. As barras à direita indicam as médias para os países da América Latina e Caribe, América do Norte, União Europeia e o resto do mundo.

a/ Corresponde à média mundial sem considerar os países da América Latina e do Caribe.

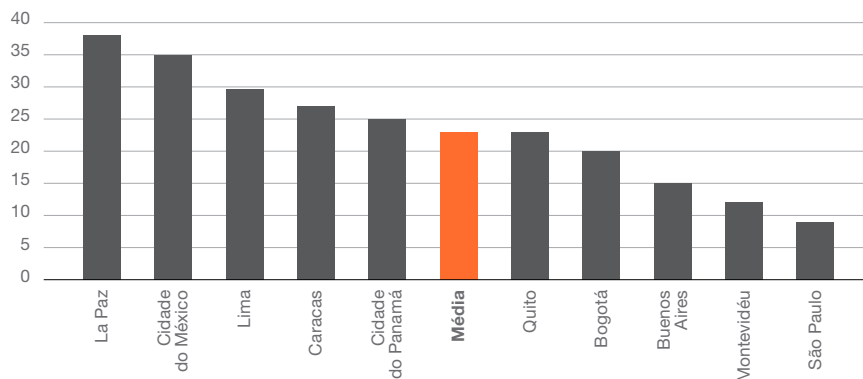
Fonte: elaboração própria com base em dados do Índice de Percepção da Corrupção (Transparência Internacional, 2018).

As medidas de vitimização também mostram valores relativamente altos. De acordo com os resultados da Pesquisa CAF 2018 (ECAAF 2018), 23% da população nas cidades pesquisadas declara que, no último ano, algum funcionário público solicitou propina ou pagamento informal para obter um serviço ou agilizar um trâmite (Gráfico 2).

Gráfico 2

Pedidos de subornos na América Latina

Pessoas que declaram ter recebido pedidos de suborno (%)



Nota: o gráfico apresenta a porcentagem de entrevistados que relatam terem recebido pedido de suborno por parte de algum funcionário público no último ano. São apresentados o valor para cada cidade e a média simples entre elas.

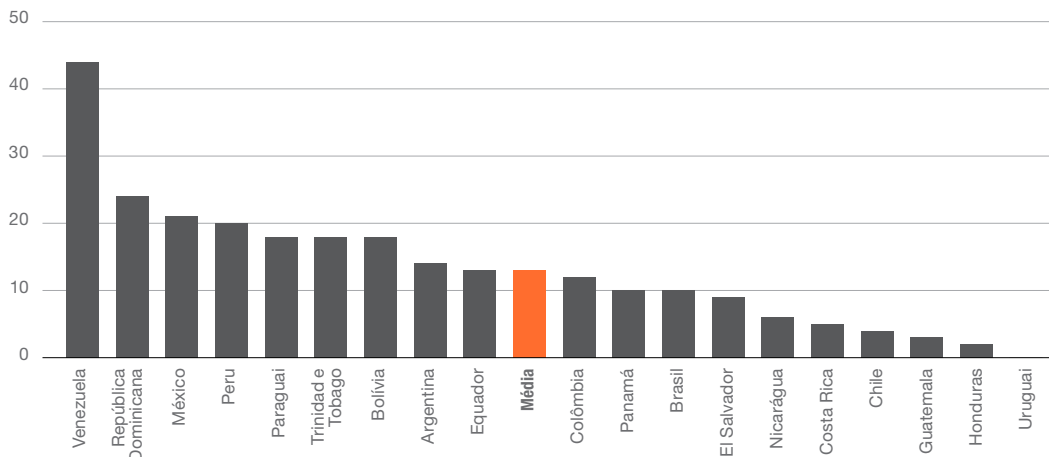
Fonte: elaboração própria com base em dados da ECAF 2018 (CAF, 2019).

Quanto ao setor empresarial, 13% dos executivos e proprietários de empresas da América Latina entrevistados na pesquisa Enterprise Surveys do Banco Mundial consideram que empresas semelhantes às suas pagam subornos para garantir contratos com o governo (Gráfico 3) (Banco Mundial, 2019).

Gráfico 3

Percepção empresarial sobre a incidência do pagamento de subornos

Empresas que afirmam que se pagam subornos (%)



Nota: o gráfico mostra a porcentagem de entrevistados que afirma que empresas semelhantes à suas pagam subornos para garantir contratos com o Estado. Calcula-se sobre o total de empresas manufatureiras que obtiveram ou tentaram obter um contrato com o Estado no ano anterior à pesquisa. São relatadas as porcentagens (não ponderadas) por país e a média simples entre países. Os dados correspondem ao último ano disponível para cada país da América Latina (entre 2009 e 2017).

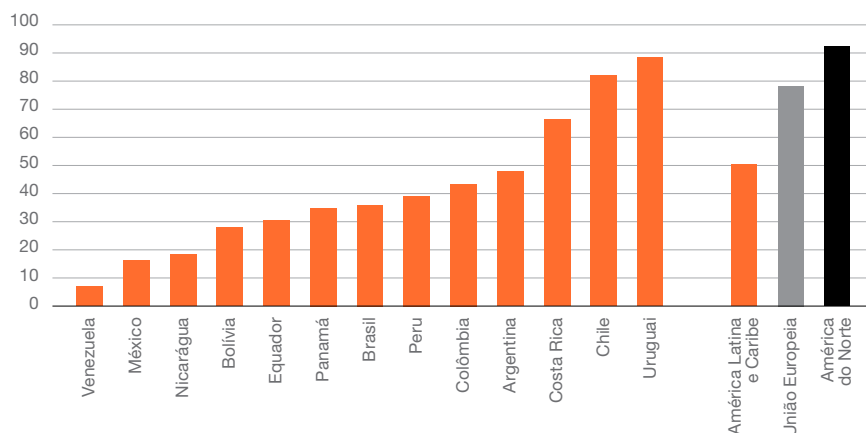
Fonte: elaboração própria com base nos dados de Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

Por outro lado, os dados do Worldwide Governance Indicators do Banco Mundial, elaborados a partir de análises e opiniões de especialistas e atores-chave, indicam deficiências institucionais nos países da América Latina. O Gráfico 4 apresenta o indicador de controle de corrupção para o ano de 2017 e mostra valores piores para a América Latina e o Caribe, em média, do que os observados na América do Norte e na União Europeia. No entanto, se vê uma heterogeneidade significativa no interior da região. Em consonância com os indicadores de percepção, países como Chile, Costa Rica e Uruguai ostentam valores próximos aos dos países desenvolvidos.

Gráfico 4

Índice de controle da corrupção do Banco Mundial

Percentil (valores maiores indicam maior controle da corrupção)



Nota: o gráfico mostra o percentil que cada país ocupa na distribuição do índice para o ano de 2017. Um percentil maior indica maior controle da corrupção. As barras à direita indicam as médias para os países da América Latina e Caribe, América do Norte e União Europeia.

Fonte: elaboração própria com base no Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018b).

Um obstáculo no caminho ao desenvolvimento

Para medir o custo da corrupção para a sociedade, uma primeira aproximação é quantificar os valores envolvidos nas transações. Em um documento recente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) apresenta um cálculo de entre 1,5 e 2 bilhões de dólares (aproximadamente 2% do PIB mundial) perdidos anualmente em subornos (FMI, 2016). Globalmente, no setor das grandes obras de construção se calculam perdas que variam de 10 a 30% do valor dos investimentos, a partir do qual se projeta que para 2030 se poderiam dilapidar cerca de 6 bilhões de dólares por ano em função da corrupção e das ineficiências na gestão de projetos (Matthews, 2016). No caso Odebrecht, a empresa confessou ter pagado 788 milhões de dólares em propinas a funcionários e políticos de 12 países entre 2001 e 2016 (Departamento de Justiça de Estados Unidos, 2016). No México, o Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI, 2018) calcula em aproximadamente 7.200 milhões de pesos (cerca de 370 milhões de dólares) o custo dos subornos pagos pelas famílias em atividades relacionadas a trâmites, solicitações de serviços públicos e outros contatos com autoridades, o que representa 2.200 pesos por pessoa afetada (aproximadamente 115 dólares). Para o Equador, Brugués, Brugués, e Giambra (2018) estimam em cerca de 475 milhões de dólares anuais a sobretaxa paga pelo Estado em contratos com empresas vinculadas politicamente (aproximadamente 0,44% do PIB).

Mas os custos da corrupção vão muito além do dinheiro trocado nessas operações. As consequências desse flagelo se manifestam na redução do bem estar e das oportunidades de desenvolvimento das sociedades. Uma evidência que sugere isso é a forte correlação que existe entre o PIB per capita e várias medidas do nível de corrupção, incluindo o Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional (painel A do Gráfico 5), a incidência do pagamento de subornos por empresas do Enterprise

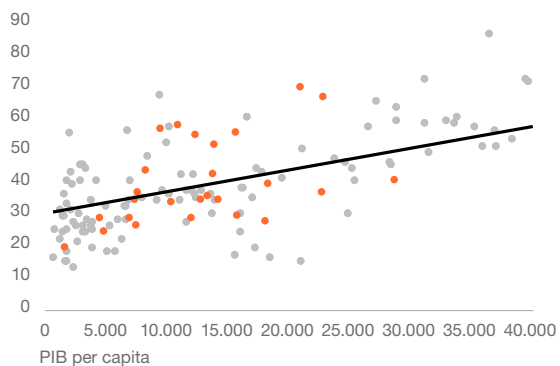
Surveys Indicators (painel B do Gráfico 5) ou o índice de controle da corrupção do Worldwide Governance Indicators (painel C do Gráfico 5) .

Gráfico 5

Relação entre renda e corrupção

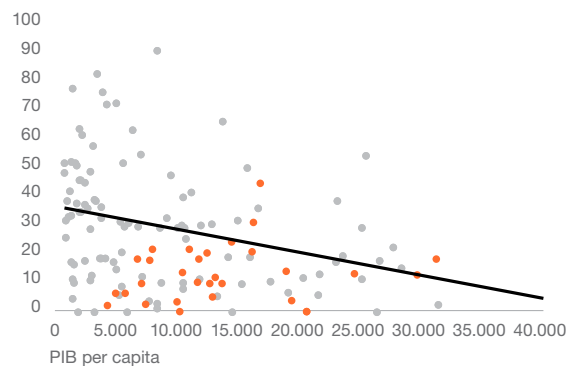
Painel A. Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional

Índice (valores maiores indicam uma menor percepção de corrupção)



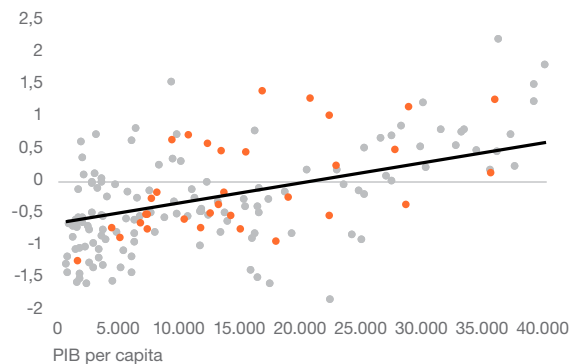
Painel B. Incidência de pagamento de subornos por empresas

Empresas que afirmam que se pagam subornos (%)



Painel C. Índice de controle da corrupção

Índice (valores maiores indicam um maior controle da corrupção)



Nota: o gráfico mostra a correlação entre diferentes medidas de corrupção e o PIB per capita (expressado em dólares e ajustado pela PPP), para diferentes países. As medidas de corrupção utilizadas são: painel A, o Índice de Percepção de Corrupção para 2018, que utiliza valores entre 0 (maior percepção) e 100 (menor percepção); painel B, a porcentagem de empresas que afirmam que são pagos subornos, de acordo com os dados mais recentes de cada país (entre 2009 e 2017) nos dados de Enterprise Surveys Indicators; painel C, o Índice de Controle de Corrupção para o ano de 2017, que usa valores entre -2,5 (menor controle) e 2,5 (maior controle). Cada ponto corresponde a um país (os da América Latina e do Caribe são destacados em laranja) e a linha representa a regressão linear entre as duas variáveis. A análise é restrita aos países e territórios com um PIB per capita inferior a 40 mil dólares.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Índice de Percepção da Corrupção (Transparencia Internacional, 2018), Worldwide Development Indicators (Banco Mundial, 2018a), Worldwide Governance Indicators (Banco Mundial, 2018b) e Enterprise Surveys Indicators (Banco Mundial, 2019).

Existem vários canais concretos através dos quais a corrupção causa perdas de bem-estar. Em primeiro lugar, o desvio de recursos diminui a quantidade e a qualidade de bens e serviços públicos, incluindo educação, saúde e infraestrutura, entre outros. Isso pode aprofundar as desigualdades socioeconômicas, ao prejudicar desproporcionalmente os mais pobres. Em casos extremos, o acesso a serviços públicos pode depender do pagamento de propinas que resultam proporcionalmente mais caras ou mesmo proibitivas para famílias de baixa renda.

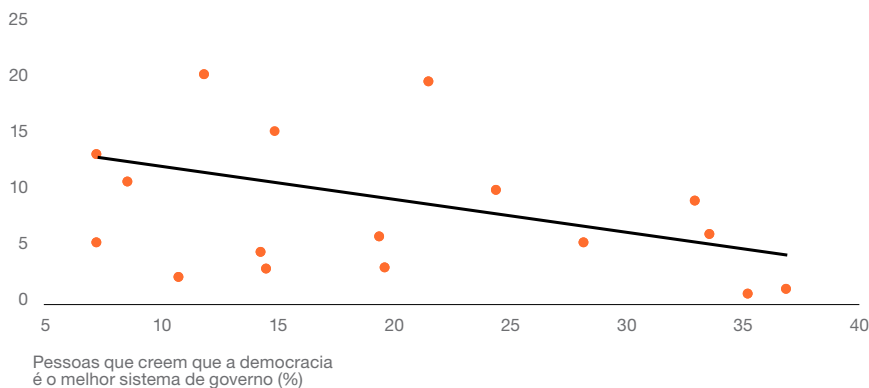
Também existem efeitos negativos sobre a produtividade e o crescimento econômico, porque são distorcidas tanto as decisões no interior das empresas como a alocação de recursos entre empresas. O clientelismo e a falta de integridade nos negócios provocam quedas no nível agregado de investimento, especialmente em projetos de longo prazo. Em linha com este pensamento, quando as conexões e o tráfico de influência definem as políticas econômicas e regulatórias, a concorrência e a inovação diminuem, e as empresas alteram o uso que dão a seus recursos, afastando-os de tarefas produtivas e direcionando-os para a obtenção de renda.

Finalmente, as consequências potencialmente mais nocivas estão associadas à perda de confiança nas instituições públicas e no sistema democrático. A deterioração da legitimidade das instituições governamentais abre as portas da instabilidade política e social. O Gráfico 6 mostra que, no nível agregado dos países, existe uma relação negativa entre a percepção de corrupção pelos cidadãos e a confiança no sistema democrático. Em um nível mais desagregado, os dados da ECAF 2018 revelam que os indivíduos que percebem um nível mais alto de corrupção nas interações entre os cidadãos e o Estado também relatam maior desconfiança em relação à liderança política (Gráfico 7).

Gráfico 6

Percepção de corrupção e confiança na democracia na América Latina

Pessoas que creem que a corrupção é o principal problema (%)

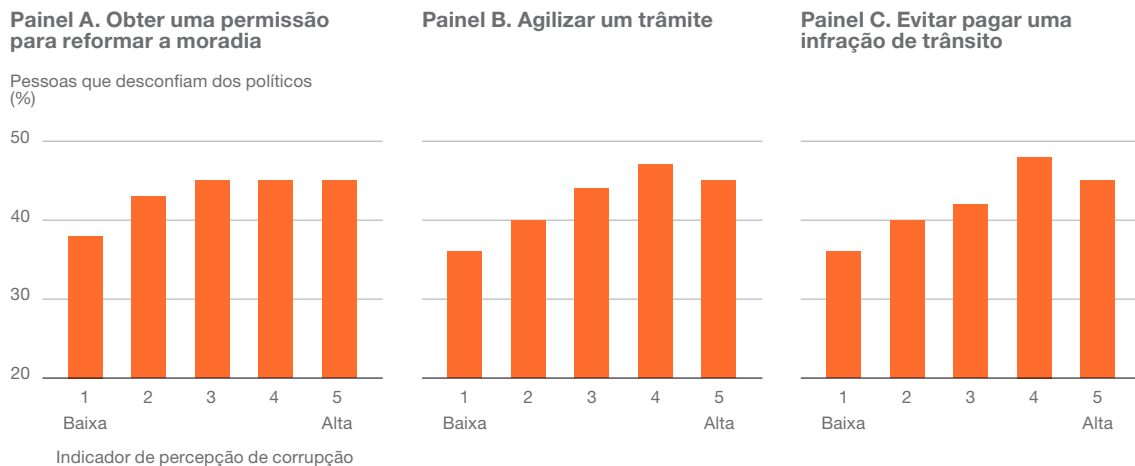


Nota: o gráfico mostra a correlação entre a porcentagem de indivíduos que acreditam que a corrupção é o problema mais importante de seu país e a porcentagem que concorda fortemente que a democracia é o melhor sistema de governo, para os países da América Latina. Cada ponto corresponde a um país e a linha representa a regressão linear entre as duas variáveis.

Fonte: elaboração própria com base em dados do Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

Gráfico 7

Percepção de corrupção nas interações com o Estado e desconfiança nos políticos



Nota: o gráfico mostra a porcentagem de pessoas que desconfia dos políticos de acordo com o nível de corrupção percebido nas diferentes interações com o Estado. O nível de percepção de corrupção é medido em uma escala crescente de 1 a 5 e se calcula para as seguintes interações: obter uma permissão para reformar a moradia (painel A), agilizar um trâmite (painel B) e evitar pagar uma infração de trânsito (painel C). Os valores referem-se à média simples das seguintes cidades da América Latina: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Cidade do México, Cidade do Panamá, Lima, Caracas e Montevideú. Para esse cálculo, se considera que uma pessoa desconfia dos políticos quando afirma que todos ou a maioria dos políticos coloca seu interesse pessoal acima dos interesses da cidadania.

Fonte: elaboração própria com base em dados da ECAF 2018 (CAF, 2019).

Uma definição de corrupção

Ao longo deste documento, fala-se sobre a integridade nas decisões políticas quando as mesmas são tomadas de acordo com o objetivo de maximizar o bem-estar coletivo. A corrupção, em contraste, constitui o abuso de atribuições da função pública para obter benefícios privados. Isso não implica que atos de corrupção sejam cometidos unilateralmente por funcionários. Pelo contrário, em muitos casos eles agem em conivência com particulares (indivíduos ou empresas).

Além disso, o abuso da função pública nem sempre implica a violação de uma lei ou regra formal; portanto, é importante evitar uma interpretação estritamente legalista do problema. Existem circunstâncias que influenciam o processo político em favor de interesses particulares, mas que são difíceis de tipificar ou de processar como delitos. Por exemplo, a proximidade social ou familiar com empresários pode afetar as decisões dos funcionários sem que haja uma troca explícita de favores. De maneira mais geral, quando não há uma transferência indevida de recursos (em bens ou dinheiro), pode ser muito difícil produzir provas materiais de tráfico de influências. Obviamente, inclusive quando sim existem essas transferências, a tarefa de encontrá-las e associá-las às decisões tomadas pelo funcionário pode ser muito complexa.

Isso não quer dizer que o enfoque jurídico não importe. Revisar e refinar as leis que permitem que determinados comportamentos sejam punidos judicialmente deve ser uma prioridade. Entretanto, garantir a integridade das políticas públicas requer medidas complementares que visem alinhar as decisões dos funcionários com o bem-estar coletivo. Por exemplo, aumentar o grau de competência política e a meritocracia

nos procedimentos de recrutamento de burocratas, simplificar trâmites, fortalecer os processos de tomada de decisão dentro do Estado ou melhorar a governança corporativa de empresas estatais e privadas.

Também é essencial investir em políticas de transparência, explorando as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias. Os governos que digitalizam e dão acesso às informações relevantes para o combate à corrupção permitem um maior escrutínio cidadão sobre a ação estatal.³ Isso ajuda os próprios governos e entidades de investigação e administração de justiça a detectar e gerar provas de desvios e uso indevido de recursos públicos.

Estrutura e principais mensagens do relatório

A existência de oportunidades de corrupção é inerente a organização das sociedades modernas. A sociedade não pode executar diretamente as múltiplas tarefas associadas à administração do bem comum. Portanto, ela confia esse trabalho a seus funcionários (políticos e burocratas), a quem dá a prerrogativa de tomar decisões em seu nome. A raiz do problema é que esses funcionários podem ter interesses particulares em conflito com o interesse público e a sociedade não tem a capacidade de observar perfeitamente as ações (muito menos as intenções) dos funcionários.

Essa combinação de fatores dá lugar a um *problema de agência*: uma situação em que um principal (neste caso, a cidadania) contrata um agente (o funcionário) para que execute uma tarefa (administrar o bem comum), mas tem dificuldades para garantir que ele atue da maneira desejada. O risco de que as atribuições da função pública sejam usadas para obter lucros particulares, ou seja, o risco de corrupção é latente. As sociedades buscam mitigar esse risco com arranjos institucionais que tentam resolver esse problema de agência, e que determinam os parâmetros dentro dos quais os funcionários tomam suas decisões.

O objetivo deste relatório é entender como o comportamento dos agentes (funcionários públicos e atores privados) responde a diferentes arranjos institucionais, a fim de propor fórmulas que aliviem as tensões entre os interesses coletivos e privados e promovam a integridade nas decisões de políticas públicas. Obviamente, os arranjos institucionais que podem incidir sobre a corrupção são muitos e assumem múltiplas formas. Para orientar a discussão, os mesmos são agrupados em quatro categorias: regras e controle na função pública; mecanismos de entrada na burocracia e na política; transparência e monitoramento cidadão; e a governança dos interesses privados.

Regras e controle na função pública

Na raiz dos riscos corrupção estão as atribuições que os funcionários têm para tomar decisões de maneira discricionária. De fato, um maior grau de discricionário aumenta a probabilidade de que se cometam irregularidades. Essa relação se reproduz em muitos contextos de políticas públicas: ao repartir recursos entre agências ou níveis de governo, ao fazer compras ou contratações, ao administrar justiça etc. Para compensar isso, estão disponíveis dois tipos de arranjos: regras *ex ante*, que limitem as atribuições dos funcionários (que decisões eles podem tomar e como), e controles *ex post*, que fiscalizem essas decisões e ações uma vez que tenham sido executadas.

3. Entre estas informações se encontram dados sobre compras e contratações públicas, registros de propriedades e de empresas, declarações de interesse e patrimônio de funcionários.

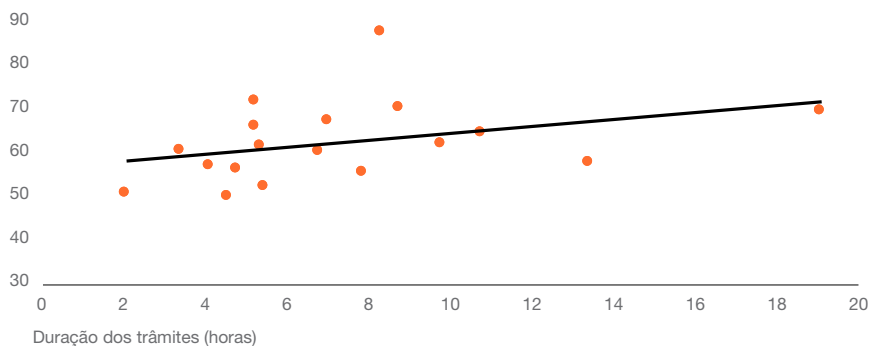
Em muitos contextos, a aplicação de mecanismos de decisão baseados em protocolos e regras objetivas minimiza os riscos de corrupção. Por exemplo, no contexto da contratação de infraestrutura pública, o uso de editais e fórmulas de avaliação padronizadas é preferível ao uso de critérios subjetivos. As reformas do sistema de distribuição de royalties na Colômbia, que impuseram regras mais estritas ao uso desses fundos por parte dos municípios, parecem ter conseguido reduzir a incidência de irregularidades nos governos locais.

A tecnologia também permite reduzir espaços discricionários. Um caso em que isso ocorre é na realização de trâmites perante a administração, cuja simplificação e digitalização ajudam a diminuir as desigualdades de poder entre os cidadãos e os funcionários. Como mostra o Gráfico 8, nos lugares onde os trâmites demoram mais tempo, as pessoas têm uma percepção maior de que os subornos são úteis para a obtenção de um benefício. Portanto, é importante que sejam redobrados os esforços feitos pelos países da região para simplificar e digitalizar os trâmites.

Gráfico 8

Tempo para realizar um trâmite e percepção de corrupção na América Latina

Pessoas que creem que é possível subornar um funcionário (%)



Nota: o gráfico mostra a correlação entre a porcentagem de indivíduos que creem que é possível subornar um funcionário e o tempo médio necessário para realizar um trâmite em diferentes países da América Latina. O indicador de percepção de corrupção é baseado na pergunta “Quais as chances que existem aqui de se conseguir subornar alguém em um Ministério para conseguir um contrato?” São considerados os trâmites realizados em algum escritório do Estado nos últimos 12 meses e o indicador de percepção de corrupção. Cada ponto corresponde a um país e a linha representa a regressão linear entre as duas variáveis.

Fonte: elaboração própria com base em dados do Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2017).

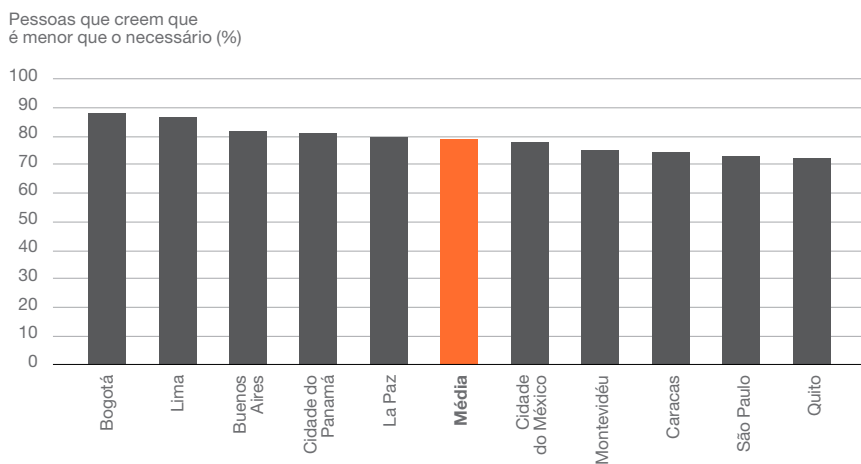
No entanto, impor limites às atribuições dos funcionários acarreta custos em termos de agilidade na administração pública. O funcionamento dos sistemas de compras públicas ilustra esse ponto. Estes, em regra geral, exigem o uso de modalidades mais abertas (menos discricionárias), na medida em que o valor dos contratos excede certos limites. Mas se essas regras não forem desenhadas de maneira cuidadosa, as consequências podem ser negativas. Os funcionários podem perceber que as modalidades mais exigentes são muito complicadas e podem retardar seus processos. Portanto, mesmo sem ter motivações corruptas, eles evitam deliberadamente essas modalidades ajustando os valores dos contratos ou utilizando fórmulas de exceção para suas compras e contratações. O desenho de regras ex ante, que limitem as ações dos funcionários públicos é útil, mas deve levar em conta o contexto, para evitar normas que sejam muito custosas em termos de agilidade sem a garantia de uma maior integridade.

Uma conclusão mais geral é que os limites às atribuições dos funcionários não devem ser vistos como um substituto de fiscalizações posteriores (controles ex post). Também deve ser dada prioridade ao fortalecimento das instâncias de controle e punição de irregularidades, para que elas cumpram sua função de dissuasão. Dentro das organizações (privadas e públicas) costumam existir unidades de auditoria responsáveis por detectar e punir comportamentos indevidos, e sua importância não deve ser diminuída. Mesmo assim, os organismos auditores centrais têm um papel protagonista na prevenção de irregularidades. O correto funcionamento desses órgãos depende de sua credibilidade, sua independência de critérios políticos, sua capacidade de aprendizagem e adaptação, e de que compromisso institucional com esses princípios seja sustentado.

As auditorias financeiras e de processos a agências e órgãos do governo, iniciadas a partir de altos níveis do Estado, têm provado ser uma ferramenta valiosa para uma agenda de integridade, conforme ilustram alguns resultados do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), no Brasil. Para maximizar sua eficácia, é importante cuidar de alguns aspectos do desenho e implementação. Fundamentalmente, os exercícios de fiscalização perdem capacidade de dissuasão quando são previsíveis ou pouco frequentes. É importante que a ameaça das auditorias seja constante, seja por sua recorrência ou imprevisibilidade. Outro ponto a levar em consideração é o potencial da tecnologia para fortalecer e melhorar o seguimento da ação pública. O registro digital de transações governamentais, combinado com técnicas de análise de dados, pode ajudar a orientar as decisões dos organismos de controle e investigação.

É de especial importância que os órgãos de auditoria mantenham fortes vínculos com promotores e outras instâncias com atribuições de executar ações administrativas e penais. As sentenças judiciais são essenciais para dissuadir os delitos de corrupção; portanto, o funcionamento dos sistemas de justiça é outro objetivo prioritário na agenda da integridade. Além disso, como sugere o Gráfico 9, a maioria das pessoas na América Latina acredita que os tribunais não punem a corrupção de maneira suficiente. Um objetivo central deve ser o fortalecimento das capacidades de investigação dos Ministérios Públicos e órgãos responsáveis por essas tarefas. Como os crimes de corrupção são complexos, sua perseguição exige a formação de equipes técnicas especializadas, com faculdades autônomas, e o estabelecimento de protocolos de investigação e coleta de evidências.

Gráfico 9
Percepção de punição judicial da corrupção



Nota: o gráfico mostra a porcentagem de entrevistados que crê que os juizes punem a corrupção menos do que o necessário. É apresentado o valor para cada cidade e a média simples entre elas.

Fonte: elaboração própria com base em dados da ECAF 2018 (CAF, 2019).

Complementarmente, algumas reformas do direito substantivo e processual podem ser relevantes. Em particular, o uso da delação premiada na investigação de casos de corrupção é uma inovação promissora, com efeitos palpáveis nos últimos anos. No entanto, essa ferramenta não está isenta de riscos, e é muito importante construir a institucionalidade para governar seu uso. Entre outras coisas, isso implica definir as condições sob as quais os acordos de colaboração podem ocorrer; desenhar cuidadosamente os incentivos (geralmente na forma de reduções de sentenças) que são oferecidos aos colaboradores; e especificar o papel dos fiscais, juizes e outros atores durante o processo.

Além de dissuadir conduta indevida por meio das instâncias disciplinares também é interessante entender se a integridade pode ser promovida com os esquemas de compensação e incentivos de carreira para os funcionários. Os salários (e expectativas de aumento) representam uma variável mais relevante para os burocratas do que para os políticos, devido à natureza mais duradoura dos cargos que ocupam. Mesmo assim, níveis salariais mais altos, sim, podem promover a integridade, mas apenas em contextos nos quais as instâncias de fiscalização funcionem e exista um risco real de perder o cargo se forem cometidas irregularidades. Ou seja, não parece que a compensação seja uma variável com impacto de primeira ordem sobre os níveis de integridade, mas sim que seu efeito está contingenciado à existência de mecanismos disciplinares. Por outro lado, os salários são muito relevantes para atrair indivíduos capazes para a função pública.

Um incentivo de carreira que sim pode ter um efeito maior na conduta dos políticos é a reeleição. De fato, alguns resultados sugerem que a possibilidade de reeleição favorece a integridade dos políticos que procuram preservar sua popularidade para serem eleitos novamente. Mesmo assim, o entrenchamento no poder tem seus próprios riscos, e os limites para a reeleição são necessários quando o contexto institucional não proporciona contrapesos efetivos.

Mecanismos de entrada na burocracia e na política

O funcionamento dos sistemas de entrada na função pública, tanto em cargos eletivos quanto na burocracia, é um fator determinante na luta contra a corrupção. Mecanismos de acesso transparentes e meritocráticos favorecem a seleção de indivíduos alheios às relações clientelistas e são fundamentais para garantir independência no exercício dos cargos e um sistema efetivo de contrapesos no Estado.

A seleção de indivíduos capazes e com baixa tolerância à corrupção deve ser um objetivo dos governos. O primeiro passo para conseguir isso é motivar essas pessoas a trabalhar na função pública. Nesta tarefa, o papel das percepções e expectativas não deve ser minimizado. Tanto a incidência de corrupção quanto a percepção da mesma afetam a atratividade do setor público. Por esse motivo, é importante que as reformas para a integridade sejam capazes de comunicar as conquistas realizadas nesta matéria, a fim de melhorar as opiniões e as expectativas dos cidadãos com respeito ao funcionamento do Estado.

Uma vez que os indivíduos tenham decidido concorrer (ou não) ao serviço público, existem mecanismos de seleção que determinam quem, finalmente, o acessa e quem não. Esses mecanismos diferem muito entre cargos de eleição popular e cargos burocráticos, por isso é conveniente discuti-los separadamente.

Os sistemas eleitorais servem como porta de entrada para o exercício da política. Os mesmos devem estar orientados a maximizar a pluralidade e a concorrência entre opções. A experiência mostra que os políticos com melhor desempenho surgem das disputas mais difíceis e nas quais as características dos candidatos são mais visíveis. Por outro lado, a prestação de contas se vê diminuída quando as jurisdições políticas estão muito dominadas por grupos particulares. Portanto, um objetivo deve ser estimular a competição em locais onde ela é mais escassa. Introduzir instâncias de concorrência no interior dos partidos pode ajudar a compensar a falta de competição entre partidos. Nesse sentido, as eleições primárias internas poderiam ser uma ferramenta útil.

Um tema prioritário para a região é a regulamentação do financiamento da política e, em particular, das campanhas eleitorais. Escândalos recentes deixaram em evidência que, por trás das contribuições de campanhas, geralmente estão trocas de favores entre políticos e empresários. Além disso, grandes contribuições privadas podem aprofundar as desigualdades em termos de representação política e aumentar a influência de interesses particulares.

Esta é uma área ativa em termos de reformas na América Latina, pelo menos formalmente. Como regra geral, os países contam com normas que estabelecem fontes e valores permitidos para as contribuições políticas. Aproximadamente a metade proíbe contribuições de pessoas jurídicas para campanhas. Além disso, as legislações estabelecem limites para os gastos e fornecem fundos públicos para campanhas. Existem evidências favoráveis sobre a utilidade de certas regras pontuais de financiamento. Por exemplo, a imposição de proibições e limites aos valores das contribuições individuais pode ser um mecanismo efetivo para atenuar o risco de captura política. Da mesma forma, restringir os gastos permitidos nas campanhas pode promover a competição eleitoral, especialmente em contextos nos quais a riqueza pessoal dos candidatos é um importante fator de sucesso nas eleições.

No entanto, melhorar a regulamentação nessa área requer, acima de tudo, reduzir a brecha entre os marcos regulatórios e sua implementação. É fundamental fortalecer as capacidades de supervisão dos tribunais eleitorais e de outros órgãos de controle, que na América Latina costumam ser bastante fracos. Além disso, é importante ampliar a severidade e o alcance das sanções e promover a transparência e o controle cidadão. Essas etapas são necessárias para reduzir o financiamento irregular da política, que oculta conflitos de interesse e prejudica gravemente a prestação de contas.

Os mecanismos de acesso aos cargos não eletivos da administração pública apresentam seus próprios desafios. O uso clientelístico do emprego público (apadrinhamento) pode minar a atração e o recrutamento de funcionários de qualidade e contribuir para o enfraquecimento institucional, no qual floresce a corrupção em larga escala. Os dirigentes políticos devem ter autonomia para fazer algumas nomeações em cargos de confiança nas equipes executivas. No entanto, essa prerrogativa não deve se estender à burocracia em geral, uma vez que o poder discricionário de nomear e remover cargos na administração pública é o que permite o uso clientelístico do emprego.

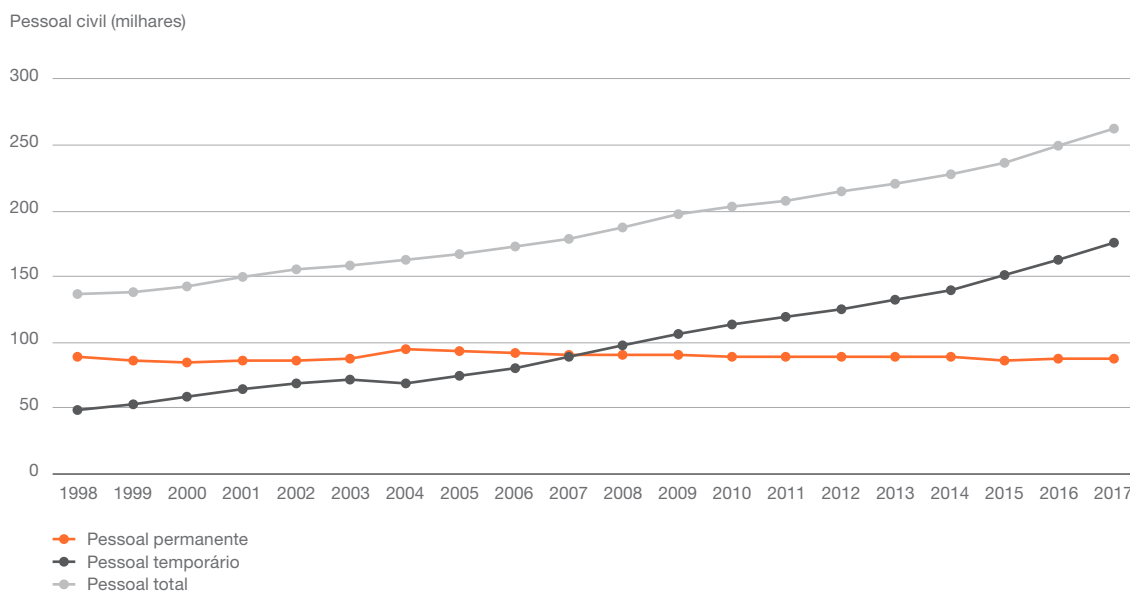
O mérito deve ser o fator determinante da entrada no serviço público de natureza civil. Para isso, é necessário disponibilizar processos imparciais de recrutamento, com decisões baseadas na idoneidade e na competência dos candidatos. A melhor maneira de conseguir isso são os concursos públicos, sempre e quando atendam a certas condições: publicidade sobre as vagas disponíveis, as etapas e mecanismos de seleção correspondentes; amplo acesso às convocações; e um sistema de avaliação baseado em critérios técnicos, objetivos e transparentes.

Quase todos os países da região contemplam o uso de concursos públicos como forma de ingresso nas posições profissionais e operacionais permanentes na burocracia. No entanto, permanecem pendentes algumas tarefas para a implementação efetiva de um serviço civil profissional. Em particular, é necessário reduzir a incidência de contratações sob condições de exceção e o uso de contratos temporários, que em muitos casos se tornam a principal modalidade de contratação. O Gráfico 10 mostra que, mesmo no Chile, que se destaca na região pela qualidade de suas instituições, a proporção de funcionários temporários aumentou significativamente nas últimas duas décadas.

Essas fórmulas devem limitar-se aos casos em que são realmente relevantes. Para conseguir isso, podem ser impostas restrições ao seu uso, mas ainda mais importante que isso é melhorar os canais regulares de seleção (facilitando a contratação por esta via) e trabalhar para aumentar a eficiência do

serviço público. É de especial interesse promover o uso de concursos em algumas áreas de emprego público de natureza civil, com processos de entrada menos institucionalizados, como podem ser os governos subnacionais ou os serviços de educação e saúde.

Gráfico 10
Evolução do pessoal civil no Chile



Fonte: elaboração própria com base em dados da Direção de Orçamentos do Ministério da Fazenda do Chile (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, 2008, 2018).

Para a aplicação dessas recomendações, é aconselhável que o serviço civil de carreira seja de responsabilidade de um órgão técnico, autônomo e com os recursos necessários para poder cumprir com as suas atribuições.

Transparência e monitoramento cidadão

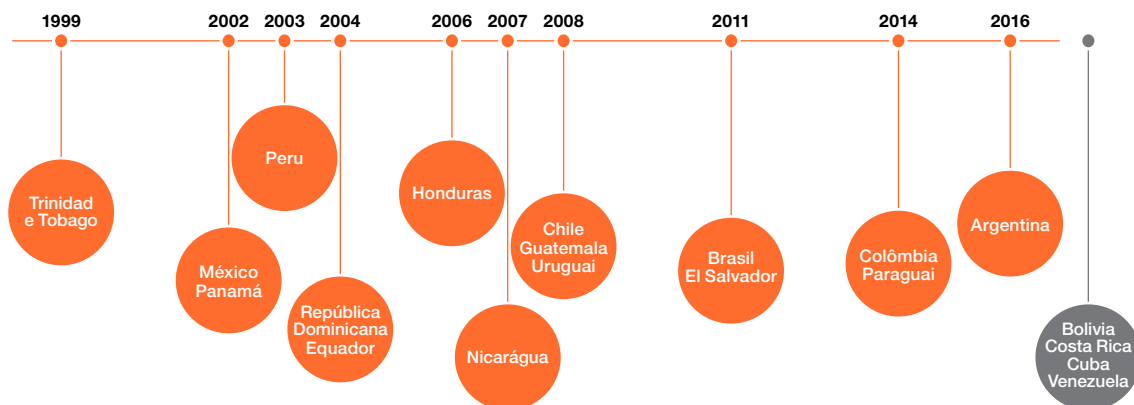
É intuitivo pensar na cidadania como uma última salvaguarda contra os desvios dos governantes, uma vez que é sobre ela que recai, finalmente, o custo das perdas e as ineficiências geradas pela corrupção. Mas, para exercer efetivamente seu papel de controlador, os cidadãos devem ter informações sobre as ações dos funcionários, capacidade para reconhecer e reagir frente a atos de corrupção e canais acessíveis de reclamação e denúncia. No entanto, esses requisitos nem sempre são atendidos.

O principal ingrediente para ativar o controle cidadão são as informações sobre as ações tomadas na administração pública e, portanto, é natural partir da hipótese de que um maior nível de transparência deveria se traduzir em menores níveis de corrupção. A essa lógica respondem os mandatos de compartilhar informações a partir do Estado para com o público. Uma primeira geração de iniciativas nesse sentido teve a ver com a aprovação, nas últimas duas décadas, de leis sobre acesso à informação que obrigam o Estado

a responder a consultas iniciadas pelos cidadãos (Figura 1). Se bem os países da América Latina tenham adotado regulamentos nesse sentido, ainda existem espaços importantes de melhora nos prazos de entrega de informações e na adequação das respostas às solicitações.

Figura 1

Leis de acesso à informação na América Latina



Nota: em cinza são mostrados os países que, em 26/11/2018, não tinham implementado uma lei de acesso à informação. Bolívia e Venezuela já aprovaram normas que regulamentam alguns aspectos sobre este âmbito, enquanto que na Costa Rica este direito é regido pelas disposições contidas na Constituição (Organização dos Estados Americanos, 2013).

Fonte: elaboração própria com base em dados do Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018).

Por seu lado, as iniciativas de governo aberto obrigam que os Estados joguem um papel mais proativo, fornecendo informações sem a necessidade de demandas explícitas por parte da cidadania. A abertura de dados digitais de uso livre é um elemento central dessas iniciativas. É importante reconhecer que a complexidade do aparato estatal, com uma multiplicidade de órgãos e agências realizando inúmeros processos e transações, dificulta a tarefa de fornecer informações claras e gerenciáveis. Portanto, deve ser incentivado o desenvolvimento de padrões de governança, produção, interoperabilidade e comunicação de dados.

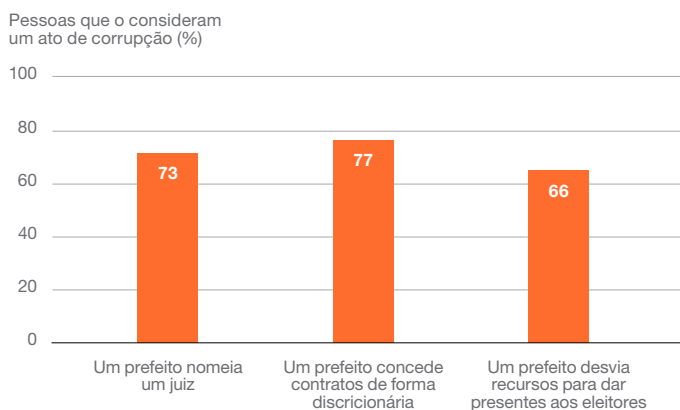
A abertura de informações por parte dos governos tem vários objetivos, e a Open Data Charter identifica algumas bases de dados que são especialmente valiosas para a prestação de contas. Elas fazem referências a muitas das questões destacadas neste relatório e incluem informações sobre campanhas eleitorais, registros de empresas e empreiteiros do Estado, registros de funcionários e interesses, resultados de auditorias e processos judiciais, entre muitos outros.

No entanto, a credibilidade da informação é essencial para que ela tenha impactos positivos na prestação de contas. Essa credibilidade depende das instâncias que produzem as informações, mas também dos agentes que as processam e as distribuem aos cidadãos. Os meios de comunicação e as ONGs costumam muitas vezes desempenhar esse papel e, portanto, são atores importantes. A partir do Estado, deve se promover um clima que favoreça a credibilidade desses agentes. Para isso, é importante garantir a liberdade de imprensa e buscar níveis altos de cobertura e concorrência no setor de meios de comunicação. Por sua vez, as ONGs deveriam adotar níveis altos de transparência em relação a seus financiamentos, para dissipar dúvidas relacionadas a conflitos de interesse ou corporativismo em suas atividades.

Tão importante como a produção e divulgação de informações sobre as ações do Estado é a capacidade das pessoas para entendê-las e usá-las. Para punir os atos de corrupção, a cidadania deve primeiro ser capaz de identificá-los e manter uma atitude de intolerância em relação aos mesmos. Infelizmente, isso nem sempre acontece. Dados da ECAF 2018 sugerem que aproximadamente um terço dos indivíduos não reconhece como atos de corrupção fatos hipotéticos que descrevem situações de tráfico de influências ou negociações incompatíveis com a função pública (Gráfico 11). Além disso, existem fatores que aumentam a permissividade das pessoas em relação à corrupção, como a percepção de que o funcionário é competente (*rouba, mas faz*), a afinidade política ou ideológica, as relações com os clientelistas ou a prevalência de normas sociais que desencorajam a denúncia. Mudanças nessa dimensão só podem ser alcançadas através de investimentos sustentados por meio do sistema educacional tradicional e outros espaços de aprendizagem e transmissão de valores, para informar e conscientizar os cidadãos. Campanhas massivas, que eduquem e sensibilizem sobre as manifestações e consequências da corrupção, podem ser valiosas. Em alguns contextos, foram testados com sucesso alguns modelos de intervenções comportamentais, que usam pessoas influentes (*role models*) para promover denúncias e neutralizar normas sociais que convidam a guardar silêncio diante das irregularidades.

Gráfico 11

Reconhecimento de situações típicas de corrupção



Nota: o gráfico relata a porcentagem de entrevistados que consideram que cada uma das situações descritas constitui um ato de corrupção. Os valores referem-se à média simples das seguintes cidades da América Latina: Buenos Aires, La Paz, São Paulo, Bogotá, Quito, Cidade do México, Cidade do Panamá, Lima, Caracas e Montevidéu.

Fonte: elaboração própria com base em dados da ECAF 2018 (CAF, 2019).

Finalmente, a cidadania só pode disciplinar os funcionários se tiver canais disponíveis para participação e reclamação. As eleições são uma via essencial para adicionar as preferências e opiniões da comunidade, mas sua legitimidade como mecanismo de prestação de contas se vê diminuída pela incidência de práticas clientelistas. Embora seja difícil medir com precisão, as pesquisas sugerem que a compra de votos é um fenômeno generalizado na América Latina. Reduzir esse e outros mecanismos clientelistas requer uma atuação tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta desse tipo de transações. A prioridade deve ser reduzir o poder discricionário dos políticos na provisão de programas sociais ou serviços públicos. A vulnerabilidade das pessoas facilita o clientelismo, e a recepção de serviços ou benefícios estatais deve ser universal ou baseada em fórmulas que não dependam da decisão de funcionários específicos. De maneira complementar, é importante sensibilizar o eleitorado sobre o valor do voto independente por meio de campanhas localizadas.

Evidentemente, as eleições devem ser acompanhadas por outras instâncias de controle e denúncia. Os altos custos de fazer uma reclamação, e a descrença por parte da cidadania sobre a utilidade de fazê-la, são as principais áreas sobre as quais se devem trabalhar. Os Estados devem aproveitar as oportunidades que traz a tecnologia nesse sentido, como a criação de plataformas de relatórios descentralizados e de canalização de denúncias.

Além dos canais tradicionais de gerenciamento de reclamações, atualmente estão sendo abertos novos espaços para que as comunidades participem ativamente do desenho e da implementação de projetos e políticas públicas. As auditorias sociais e os programas de tabelas de desempenho (*scorecards*) são exemplos de modelos de monitoramento comunitário (de baixo para cima). Eles podem ser muito valiosos em casos concretos, mas não devem ser vistos como substitutos do monitoramento tradicional (de cima para baixo).

A governança dos interesses privados

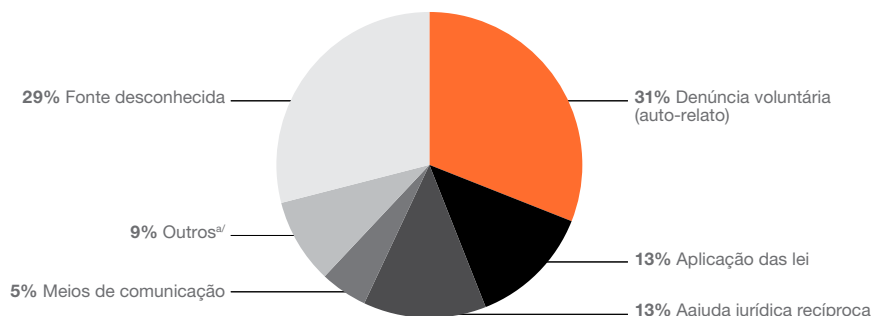
Em muitos casos, membros do setor privado desempenham um papel muito ativo nos episódios de corrupção, instigando trocas de favores que atentam contra a integridade das políticas públicas. Existe uma ampla literatura que mostra que o valor em bolsas de valores e a receita das empresas aumentam quando estas obtêm acessos preferenciais a instâncias de decisão nas políticas públicas. Portanto, uma agenda abrangente de combate à corrupção deve incluir medidas para responsabilizar também o setor privado e promover a integridade em seu interior e em suas interações com o Estado.

Existem vários mecanismos que os interesses privados podem usar para cooptar o processo de decisão pública. O mais flagrante é, possivelmente, o pagamento de subornos. Vários acordos internacionais incentivam os Estados a fortalecer seus andames legais contra o suborno. A tipificação de suborno ativo deve ser complementada por disposições que estabeleçam responsabilidade legal de pessoas jurídicas por atos de corrupção, e com regras para processar o suborno de funcionários estrangeiros (suborno internacional). Vários países da América Latina avançaram com a adoção de instrumentos legais que os aproximam desses padrões. No entanto, alguns dados e escândalos recentes sugerem que o pagamento de suborno continua sendo um problema na região. Portanto, é necessário complementar as reformas legais com investimentos institucionais para melhorar sua capacidade de aplicação. O ponto de partida deve ser o reconhecimento de que os delitos de corrupção são complexos e sua investigação é difícil e trabalhosa. Portanto, os investimentos devem ser direcionados para o fortalecimento das capacidades dos organismos de investigação, para o ajuste das regras processuais que facilitem essa tarefa e na criação de protocolos de cooperação com outras jurisdições.

Uma das intenções por trás das normas de responsabilidade penal das pessoas jurídicas é criar incentivos para que as empresas adotem programas internos de conformidade. De fato, a experiência na aplicação da Lei de Práticas de Corrupção no Estrangeiro dos EUA (FCPA) e outras normas contra o suborno internacional mostram que o autorrelato voluntário das empresas é uma das principais vias através das quais se iniciam os casos. Assim, aponta o Gráfico 12, com base nos dados coletados no relatório de suborno transnacional da OCDE. Isso demonstra, por sua vez, o valor que podem ter as ferramentas de detecção de irregularidades no nível organizacional. Um componente típico desses programas de cumprimento é o estabelecimento de canais internos de denúncias. A promoção dos informantes é muito valiosa em um programa de integridade, porque os funcionários de uma organização são os indivíduos com maior facilidade para descobrirem práticas indevidas. Ao mesmo tempo, as evidências mostram que é difícil estimular essas relações, porque os custos associados a ser um informante são muito elevados já que poderiam existir represálias, como a perda do trabalho. Os protocolos nesta área devem ser cuidadosamente desenhados para evitar denúncias falsas ou irrelevantes.

Gráfico 12

Fonte das informações originais sobre casos de suborno transnacional



Nota: corresponde a casos de suborno internacional concluídos entre 15/02/1999 e 01/06/2014.

a/ Esta categoria inclui informantes internos, organismos internacionais, investigação de outros delitos, unidades de inteligência financeira e denúncias de cidadãos.

Fonte: elaboração própria com base em OCDE (2015).

Mesmo na ausência de subornos, existem outros riscos para a integridade das políticas públicas devido à influência de atores privados. Em particular, os conflitos de interesse aparecem quando funcionários devem tomar decisões sobre as quais têm interesses particulares que entram em conflito com suas responsabilidades públicas. A mera existência desses conflitos não se constitui um fato de corrupção, mas por ser um fator de risco é importante lidar com eles. Os componentes centrais da governança dos conflitos de interesses são a proibição de algumas atividades privadas em paralelo à função pública, a declaração de interesses e a resolução dos possíveis conflitos.

As declarações juramentadas de interesses são muito importantes. Além de listar os elementos de informação que os funcionários devem revelar, as legislações devem definir responsabilidades claras e as consequências em caso de não cumprimento. Os países da América Latina contam com regulamentações nessa matéria, mas existem algumas dimensões nas quais os instrumentos atuais podem melhorar. Em primeiro lugar, colocar mais ênfase nas informações sobre outras atividades e cargos dos funcionários, inclusive se não representam uma fonte de renda. Em segundo lugar, garantir uma maior acessibilidade às informações geradas, equilibrando a demanda por transparência com considerações sobre a privacidade dos funcionários. Quanto aos mecanismos para resolver conflitos de interesse, eles podem combinar fórmulas que dependem mais da desculpa do próprio funcionário ou da rejeição do mesmo por uma autoridade responsável. Por outro lado, a mesma divulgação de informações sobre possíveis conflitos pode incentivar os funcionários a evitar agir nessas situações, devido aos custos de reputação que isso pode acarretar. Portanto, devem ser priorizados os investimentos institucionais para melhorar a etapa da declaração de conflitos de interesses e para punir aqueles que não cumprirem essas obrigações de relato.

Outra estratégia usada pelo setor privado para influenciar os processos de políticas públicas é o lobby. Embora seja legítimo que existam espaços para que os representados comuniquem suas preferências e opiniões a seus representantes políticos, o risco é que esses espaços sejam cooptados por grupos poderosos e melhor organizados para comprar conexões que lhes outorguem uma influência excessiva nos processos de decisão. As normas nesse sentido devem ser direcionadas à regulamentação e transparência do lobby. É importante criar registros de lobistas e suas interações com os funcionários, que devem ser complementados por informações abrangentes sobre as decisões e ações dos funcionários no exercício de suas funções. Simultaneamente, devem ser direcionados esforços para melhorar o acesso de grupos

menos poderosos e organizados aos espaços de decisão. Este é um desafio complicado, mas necessário para obter uma representação mais equitativa nos sistemas políticos.

Por fim, é importante reconhecer que algumas tarefas do setor público envolvem a alocação de recursos significativos para empresas privadas e, portanto, são especialmente vulneráveis aos riscos de captura. Isso explica que em algumas indústrias a prevalência de certos comportamentos seja maior. A Figura 2 apresenta a lista de setores com maior percepção de corrupção por parte dos executivos de negócios, de acordo com o Índice de Pagamento de Suborno da Transparência Internacional (Hardoon e Heinrich, 2011).

Figura 2

Setores vulneráveis à busca de rendimentos



Nota: são apresentados os 7 setores com piores resultados no Bribe Payers Index 2011 de Transparencia Internacional.

Fonte: elaboração própria com base em Hardoon y Heinrich (2011).

O fornecimento de infraestrutura e o gerenciamento de recursos naturais são duas tarefas vulneráveis especialmente relevantes para a região, por isso é imperativo fortalecer os processos de tomada de decisão nessas áreas. As empresas de propriedade estatal costumam desempenhar um papel importante na execução dessas tarefas; portanto, fortalecer a governança dessas organizações também é uma área de ação prioritária.

Na contratação de obras públicas, é necessário cuidar de todo o ciclo dos projetos. É importante que exista independência entre os funcionários encarregados das diferentes tarefas: a formulação e seleção do projeto, a licitação e eleição de fornecedores, a fiscalização da execução e a avaliação das propostas de renegociação. O uso de documentos padronizados pode ser útil para evitar a manipulação das cláusulas licitatórias em favor de empresas específicas. De qualquer forma, devem ser reforçadas as capacidades das entidades contratantes para impedir que contratos inadequados se traduzam em renegociações onerosas na fase posterior à licitação. As modificações contratuais são muito comuns em projetos de obras públicas, e a naturalidade com que são feitas abre espaço para corrupção. Esta é uma etapa que deve ser tomada com especial cuidado, estabelecendo regras para aceitação de modificações e deixando transparente todas as informações sobre renegociações, de forma a permitir o acompanhamento de toda a evolução dos projetos. Cabe destacar que isso é relevante tanto para projetos concedidos sob modelos tradicionais de obras públicas quanto por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Em relação ao gerenciamento de recursos naturais, além da concessão de licenças e concessões que apresentam riscos semelhantes à licitação de obras públicas, existe a preocupação de que as receitas obtidas pelas indústrias extrativas corroam a prestação de contas. A Iniciativa para a Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI) contém uma série de recomendações valiosas para melhorar a governança dessas indústrias a partir de uma maior transparência nos processos e resultados. A ênfase está em publicar de maneira clara as informações sobre os fluxos de recursos que circulam nesse setor: as receitas e despesas de operadores, órgãos da administração pública, empresas estatais, transferências para fundos especiais e governos subnacionais, etc. A transparência deveria ser complementada com regras muito claras sobre o uso e o destino desses recursos.

O Estado deve fazer um esforço especial para fomentar altos padrões de integridade nas empresas nas quais tem participação acionária. Os riscos de irregularidades nessas organizações geralmente surgem de falhas nos modelos de governança adotados. O Estado deve criar mecanismos institucionais para exercer seus direitos de propriedade, eleger seus representantes para os conselhos dessas empresas e estabelecer protocolos de supervisão. Isso pode ser realizado através de uma única entidade ou agência coordenadora que centralize os direitos de propriedade sobre o catálogo de empresas nas quais o Estado possui ações. A outra prioridade nessa área é garantir a autonomia das empresas e evitar o surgimento de conflitos entre seus interesses operacionais e comerciais e os interesses políticos dos governos. Por meio de seus representantes nos conselhos, o Estado deve comunicar metas e expectativas (inclusive em questões de integridade), mas não interferir na administração cotidiana das mesmas.

A economia política das reformas anticorrupção

Além de identificar as reformas que devem ser aplicadas para controlar a corrupção, uma pergunta essencial é como dar início a processos políticos e institucionais que favoreçam a implementação efetiva dessas reformas?

Os processos de reforma que uma sociedade exige dependem de seu ponto de partida, em termos do estado original de suas instituições e das manifestações de corrupção que nela ocorrem. Em geral, os países da América Latina possuem instituições democráticas moderadamente funcionais, nas quais a demanda popular pesa sobre os governantes, mas com problemas de coordenação que dificultam que a cidadania se organize e demande reformas estruturais em matéria de integridade.

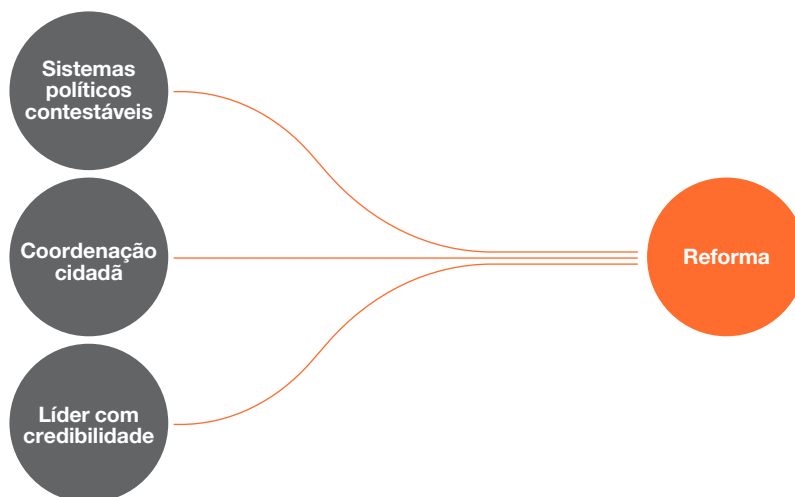
Os obstáculos à coordenação se devem a diferentes causas, como falta de informação sobre o assunto, preferências que priorizam outros temas, custos de participação política, entre outros. Além disso, com frequência os políticos e cidadãos estabelecem relações clientelistas, que podem ser mutuamente benéficas (pelo menos em curto prazo) para os indivíduos envolvidos, mas que deterioram significativamente a prestação de contas e tendem a se autoperpetuar.

Os ingredientes básicos da mudança

Embora seja muito difícil desenvolver uma teoria completa da reforma, as condições necessárias para propiciá-la podem ser identificadas: um sistema político contestável, isto é, que os indivíduos no poder tenham a ameaça real de serem substituídos; coordenação cidadã sustentada em torno da agenda de integridade; e uma pessoa encarregada de liderar e promover a implementação das reformas (Figura 3).

Figura 3

Ingredientes básicos para a reforma em matéria de integridade



Fonte: elaboração própria.

De maneira mais geral, a disputa política incentiva os governos a adotar reformas favoráveis à transparência e integridade, por diferentes razões: conseguir uma reeleição, restringir as ações dos adversários no caso de que eles assumam o poder, ou inclusive impor restrições às autoridades eleitas em outros níveis de governo. Por exemplo, governos regionais ou nacionais podem introduzir mudanças que limitam a capacidade dos governos locais de explorar as relações clientelistas. Isso é importante porque é possível descobrir que o nível de contestabilidade política varia significativamente dentro dos países, entre regiões e níveis de governo. Sistemas muito competitivos em nível nacional ou estadual podem coexistir com instituições políticas altamente cooptadas, com pouca concorrência e alto clientelismo em nível local.

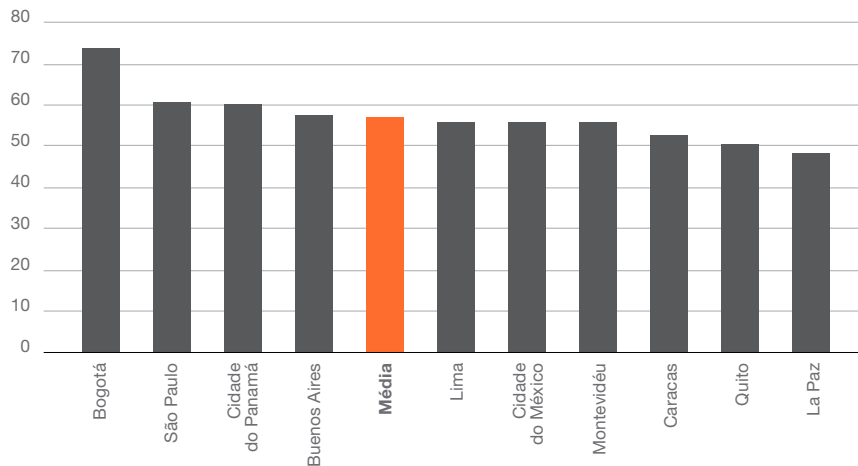
O segundo ingrediente é a coordenação cidadã em relação ao tema. Existem vários obstáculos à demanda do cidadão por integridade, mesmo no nível individual. De fato, muitas pessoas percebem que os demais fazem pouco por esse problema. Os dados do ECAF 2018 indicam que, em média, entre as cidades pesquisadas, 57% dos indivíduos acreditam que seus concidadãos punem a corrupção menos do que o necessário (Gráfico 13). Um problema central é que a corrupção não é o único, nem necessariamente o principal, aspecto que as pessoas consideram quando se trata de participar politicamente. Isso é especialmente notório quando existem altos níveis de vulnerabilidade econômica e social que impõem outras prioridades à população e facilitam o uso de mecanismos clientelísticos que reduzem a prestação de contas.

A demanda coletiva por maior integridade pode ser alcançada por meio de um processo progressivo de formação de preferências e interesses, embora não haja certeza a respeito de quais fatores possam produzir essas mudanças. A relação entre vulnerabilidade socioeconômica e clientelismo gera a hipótese de que o crescimento econômico e a consolidação de grandes classes médias levariam a uma maior demanda por prestação de contas por parte da população. Além disso, há evidências de que o conteúdo dos currículos educacionais afeta permanentemente os valores cívicos das pessoas, de modo que os sistemas educacionais podem ser um importante canal de transmissão de atitudes em relação à corrupção.

Gráfico 13

Percepção sobre a preocupação dos cidadãos com a corrupção

Pessoas que acreditam que os demais se preocupam menos do que o necessário (%)



Nota: o gráfico mostra a porcentagem de entrevistados que acreditam que o restante dos cidadãos se preocupa com a corrupção menos do que o necessário. São apresentados o valor para cada cidade e a média simples entre elas.

Fonte: elaboração própria com base em dados do ECAF 2018 (CAF, 2019).

Por outro lado, a demanda coletiva pode ser coordenada diante de grandes escândalos que colocam a questão da corrupção na agenda pública dos países. Assim se apresentam janelas de oportunidade para as reformas, incentivadas pela pressão popular em reação a esses escândalos. Obviamente, as janelas de oportunidade se fecham assim que o descontentamento popular perde força, de modo que as reformas exigem ação rápida. Um desafio importante é gerenciar a coordenação temporária que esses casos produzem para que o monitoramento da cidadania sobre esse assunto se torne mais duradouro. Vários países da América Latina enfrentaram situações desse tipo, das quais se beneficiaram com diferentes graus de sucesso.

Finalmente, é fundamental um encarregado ou líder que facilite a implementação. A principal condição para ocupar essa posição é a legitimidade. A origem desse encarregado pode variar entre os contextos. Por exemplo, pode ser um empreendedor político, ou seja, um candidato que construa uma plataforma em torno de propostas de políticas de integridade

Alternativamente, os responsáveis pela preparação das reformas podem ser figuras alheias ao cenário político. ONGs, especialistas e acadêmicos podem desempenhar um papel central se conseguem criar uma percepção generalizada de objetividade e excelência. Evidentemente, sempre serão necessárias instâncias políticas para aprovar leis e regulamentos administrativos. Portanto, esse modelo requer uma relação simbiótica na qual os funcionários, que devem ter um mínimo de credibilidade, se comprometam a implementar reformas cujo desenho é deixado nas mãos de especialistas. Se esse compromisso não for real, o destino mais provável das reformas é o fracasso. As ONGs também têm um papel valioso na tarefa de monitorar e disseminar o estado de avanço da agenda.

Outros catalisadores de reformas

Existem alguns fatores mais exógenos para a sociedade, que podem ajudar a acelerar o processo de adoção e implementação de reformas.

Em primeiro lugar, destaca-se a cooperação internacional, que permite coordenar esforços, estabelecer e alcançar padrões legais e regulatórios compartilhados e aprender com as práticas testadas em outros lugares.

A integração nos mercados internacionais também pode ser um catalisador importante na promoção da concorrência e no incentivo às empresas para fortalecer suas práticas de governança corporativa, na medida em que elas ficam sujeitas à jurisdição de leis em vários países. Esse fortalecimento institucional, por sua vez, poderia ser transmitido ao longo das cadeias de valor.

Finalmente, é importante destacar o papel disruptivo que a tecnologia pode ter. As ferramentas de geração, abertura e processamento de dados oferecem muitas oportunidades. As aplicações tecnológicas permitem melhorias na gestão de recursos, comunicação e monitoramento intragovernamental, na medida em que permitem novos canais de difusão de informação dentro do Estado e para os cidadãos. Esse potencial pode ser aproveitado por empreendedores políticos, promovendo uma agenda governamental aberta, que abra espaço de transparência e participação.

Como conduzir a transição?

Para alcançar reformas efetivas, é essencial que os esforços sejam sustentados. Se bem as mudanças legais levam tempo, o desenvolvimento das capacidades institucionais leva mais, e a transformação das expectativas e normas sociais é um processo mais lento ainda. Isso significa que pode levar algum tempo para que as reformas se traduzam em mudanças comportamentais mais definitivas.

Quando novas normas e instituições começam a funcionar em um contexto de altos níveis históricos de corrupção, aparecem custos de ajuste de curto prazo que se manifestam de diferentes maneiras. Por exemplo, a opinião pública pode interpretar o aumento de casos detectados e sancionados como um aumento no nível de corrupção. Além disso, as sanções a empresas podem diminuir a atividade em alguns setores econômicos. Isso não deve ser um motivo para reduzir o rigor na detecção e sanção de irregularidades, necessárias para construir a credibilidade que, em longo prazo, lhes confere um caráter dissuasivo e preventivo às normas. No entanto, é importante que esses custos de ajuste sejam considerados. Durante a transição entre um estado de normas relaxadas para um de normas fortes, os governos devem buscar um equilíbrio entre dois objetivos: maximizar o poder de dissuasório das punições e minimizar a destruição de valor que elas implicam.

Na América Latina, uma das preocupações que surgiram a partir das investigações do caso Lava Jato é que a exclusão de fornecedores do mercado provocou a interrupção de obras em andamento e dificultou o início de outras novas. Restam dúvidas sobre se este caso é uma manifestação de uma mudança institucional estrutural na região, mas o problema que ele coloca é igualmente pertinente.

Nesse caso, a paralisia no setor pode ser exacerbada pela falta de opções que os Estados têm para responder à descoberta de irregularidades nos contratos assinados. As regras do direito administrativo da região estabelecem que, nesses casos, a principal resposta é declarar a anulação do contrato. Como regra geral, esta decisão implica a perda da validade do contrato entre o Estado e o concessionário e de todas as relações contratuais associadas, sem fornecer mecanismos para facilitar a continuidade do trabalho ou a participação de atores não envolvidos na conduta corrupta. Portanto, a ameaça da declaração de nulidade

cria muita incerteza para os atores envolvidos e expõe todos os que participam do projeto, inclusive os que não estão envolvidos em atividades ilícitas.

As PPPs, em particular, se vêm afetadas porque envolvem estruturas financeiras complexas, possuem a participação de múltiplos atores (acionistas, financiadores, empresas construtoras, operadoras, seguradoras, fornecedores etc.), e seus investimentos são recuperados em longo prazo (normalmente entre 15 e 20 anos) a partir dos fluxos de caixa gerados pelos projetos (pedágios, tarifas, pagamentos por disponibilidade do governo etc.).

Diante dessa situação, o objetivo de equilibrar punições exemplares com a preservação e continuidade das obras exige o desenvolvimento de instrumentos legais e administrativos que permitam lidar com casos de corrupção em obras públicas de maneira mais flexível do que permite uma medida de nulidade. Alguns países, como Colômbia e Peru, fizeram iniciativas nesse sentido, com mudanças legislativas que buscam garantir o pagamento de multas por empresas envolvidas em atividades ilícitas, ao mesmo tempo em que criam canais para que as obras continuem com a participação de atores não envolvidos nos delitos.

Ainda é muito cedo para avaliar seus resultados, mas essas medidas representam tentativas concretas de lidar com alguns efeitos de curto prazo da aplicação das leis anticorrupção. De qualquer forma, a questão central, sobre a qual ainda há muita incerteza, é se os países da região estão efetivamente caminhando para uma institucionalidade mais forte. Isso dependerá de que as reformas iniciadas se sustentem e consolidem sua aplicação ao longo do tempo.

Referências bibliográficas

Banco Mundial (2018a). *World Development Indicators* [Base de dados]. Recuperado em 10 de dezembro de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>

Banco Mundial (2018b). *Worldwide Governance Indicators* [Base de dados]. Recuperado em 10 de dezembro de 2018 de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>

Banco Mundial (2019). *Enterprise Surveys Indicators* [Base de dados]. Recuperado de <http://www.enterprisesurveys.org/>

Brugués, F., Brugués, J., y Giambra, S. (2018). *Political connections and misallocation of procurement contracts: Evidence from Ecuador* (CAF - Documento de Trabajo No 2018/20). Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1394>

CAF (2019). *ECAF 2018: Percepciones y actitudes de los latinoamericanos ante la corrupción* [Base de datos]. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1468>

Corporación Latinobarómetro (2017). *Latinobarómetro 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Departamento de Justiça de Estados Unidos (2016). *Information: United States of America v. Odebrecht S.A.* Recuperado de <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2008). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007* (Informe Estadístico de Recursos Humanos 2008). Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-41362_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (2018). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2008-2017* (Informe Estadístico de Recursos Humanos 2018). Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-176466_doc_pdf.pdf

FMI (2016). *Corruption: Costs and mitigating strategies* (Staff Discussion Note No 16/05). Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

Hardoon, D., y Heinrich, F. (2011). *Bribe payers index 2011*. Berlin: Transparency International.

INEGI (2018). *Resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017* (Comunicado de prensa No 136/18). Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf

Matthews, P. (2016). *This is why construction is so corrupt*. Recuperado em 22 de agosto de 2019 de <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/why-is-the-construction-industry-so-corrupt-and-what-can-we-do-about-it/>

Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *América Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación*. Recuperado em 26 de novembro de 2018 de <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

OCDE (2015). *Informe de la OCDE sobre el Cohecho Internacional: Análisis del delito de cohecho de servidores públicos extranjeros*. <https://doi.org/10.1787/9789264226654-es>

Transparencia Internacional (2018). *Corruption Perceptions Index 2018* [Base de datos]. Recuperado de <https://www.transparency.org/cpi2018>

Relatório de Economia e Desenvolvimento 2019
Integridade nas políticas públicas: Chaves para prevenir a corrupção

A preparação do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) é de responsabilidade da Vice-presidência de Conhecimento. A edição desta entrega esteve a cargo de Pablo Sanguinetti e Gustavo Fajardo, com a assessoria acadêmica de Eduardo Engel e Claudio Ferraz.

Capítulos e autores do relatório completo:

Capítulo 1 Avanços na agenda de integridade - Gustavo Fajardo e Pablo Sanguinetti

Capítulo 2 Autonomia sem impunidade - Juan Vargas

Capítulo 3 Escolher os melhores - Pablo Brassiolo e Ricardo Estrada

Capítulo 4 Transparência e controle cidadão - Lucila Berniell e Dolores de la Mata

Capítulo 5 Manter os interesses privados afastados - Gustavo Fajardo

A corrupção está instalada há muito tempo na América Latina como uma das principais preocupações da população. Não faltam razões, porque as consequências desse problema sobre o desenvolvimento não devem ser subestimadas. Além de comprometer a produtividade e o crescimento das economias, também diminui a capacidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos e pode inclusive enfraquecer a confiança nas instituições formais do governo.

Uma série de casos descobertos nos últimos anos levou ao ressurgimento do tema, e o combate à corrupção é atualmente um ponto central do debate público na América Latina.

Com este relatório, a CAF busca contribuir com a agenda de reformas em andamento para promover a integridade das políticas públicas. O estudo abrange um amplo espectro de campos de ação, incluindo o funcionamento e a capacidade e dissuasiva das instâncias de controle e fiscalização do Estado; o papel dos mecanismos de entrada na burocracia e na política para selecionar funcionários independentes e honestos; o exercício de controle cidadão e as iniciativas de transparência; e o fortalecimento de processos e marcos legais para limitar a influência de interesses privados nas decisões de políticas públicas.