

## CONTRIBUTO PARA O ENTENDIMENTO E O COMBATE À CORRUPÇÃO\*

*João Adriano Conduto Júnior\*\**

Provavelmente os mais cépticos perguntar-se-ão porque é que se vai perder tempo a falar da corrupção, se esse fenómeno é já, infelizmente um lugar-comum. Todavia, parece-me perfeitamente razoável debruçar-se sobre esse assunto, também por uma questão de justiça e de coerência. Se debatemos a paz, porque ela é essencial ao progresso dos nossos povos, e se nos preocupamos com a boa governação porque indispensável na condução e reorientação das energias nacionais em direcção aos *targets* do desenvolvimento económico e por essa via o desenvolvimento social e cultural, então seria desnecessário ignorar o fenómeno da corrupção que afinal é uma das maiores gangrenas que afectam os esforços nacionais de uma forma global.

Quando somos confrontados com frases como: "Qual é o homem sério no mundo que não coloca uma parte dos seus bens na Suíça" ditas por um chefe de Estado (Houphouët-Boigny), que por sinal abriu uma carreira aérea diária Abidjan - Genebra<sup>1</sup>, ou quando nos asseguram de que Mobutu era sem dúvida uma das pessoas mais ricas do Mundo, juntamente com um naipe de chefes de Estados de outros PVD's (Países em Vias de Desenvolvimento), deixando o povo do Zaire na mais completa miséria, como se pode constatar, ou ainda, quando por exemplo se nos apresentam casos tipo Venezuela, em relação a qual Vitor Naim resumia assim a sua análise: " Este país dá um exemplo chocante do que poderia chamar-se um efeito 'Antimidas': o sistema transformou o *ouro negro* em miséria". A forma como este país delapidou o seu rendimento petrolífero é um exemplo tristemente paradigmático dos efeitos da corrupção em vários PVD.

Nos anos 70 com a subida do preço do petróleo, o governo Venezuelano constituiu, no decurso da segunda metade da década de 70, fundos de investimento pretensamente para ajudar a industrialização do país. Como já acontecera com os *Marketing Boards* em África, estes fundos foram, num

---

<sup>1</sup> Ver COHEN (1997), pag. 28

lapso de tempo, desviados dos seus propósitos pelos grupos ligados ao então presidente, Carlos Andrés Peres. Projectos megalómanos foram levados a cabo, numa corrida às comissões e outros subornos, que deixaram pouco lugar à eficiência económica. Em resultado de tudo isto, a Venezuela empobreceu de tal forma que a economia hoje apresenta-se menos produtiva do que há duas décadas.

Se voltarmos à África, podemos por exemplo apontar o caso da Nigéria, que exactamente pelas mesmas razões, a riqueza petrolífera leva o governo a criar uma capital completamente nova, Abuja, algo que não constituía, sem dúvida, uma prioridade na escala das necessidades do país. Segundo o próprio Ministério das Finanças, dos 23 bilhões de nairas investidos, apenas 500 milhões podem considerar-se úteis<sup>2</sup>.

Abundam outros exemplos deste efeito *antimidas*. É o caso de Trindade Tobago, que aproveitou o mar de dinheiro do petróleo para se empobrecer no decorrer de vinte anos.

No limite, encontra-se hoje o mesmo encadeamento: um poder altamente corrompido que se lança em despesas inúteis para desviar o dinheiro público, fundos de investimento imediatamente delapidados, ou programas de ajudas sociais que acabam sempre desviados dos seus fins a *priori* sempre nobres.

Enfim, estaríamos aqui a enunciar um rol de exemplos infelizmente chocantes, contudo, é nossa intenção produzir um contributo para o debate sobre a corrupção e os seus malefícios.

Como se sabe, este tema tem sido de forma crescente, objecto de redobrados estudos académicos, um pouco por toda parte. Nunca se verificou tanta preocupação ao nível supranacional, relativa aos efeitos da corrupção. E são várias as estratégias apontadas para combater-las.

**O que é a corrupção? Quais as principais causas e os maiores custos da corrupção? Como podem os Estados e a cooperação internacional contornar a corrupção? Quem são os corruptos, e quem são os corruptíveis? A corrupção é um fenómeno apenas dos PVD's?**

---

<sup>2</sup> COHEN (1997)

Para discutir estas questões vou-me apoiar em estudos académicos e não só, mais recentes realizados sobre a problemática da corrupção. Sendo certo que estaremos apenas no limiar do debate.

### **Corrupção -uma definição**

Uma definição geral e trivial da corrupção seria o uso de posições públicas para ganhos particulares. Isso vai incluir usurpações e subornos, que envolvem necessariamente pelo menos duas pessoas, e todo o tipo de conduta ilegal que um funcionário público pode efectivar isoladamente, inclusive fraudes e desvios de recursos.

Para delimitar os subornos, é preciso considerar o que as partes privadas podem "comprar" dos políticos ou burocratas:

- Contratos governamentais;
- Benefícios governamentais;
- Receitas públicas;
- Economia de tempo e desvios das normas;
- Influência nos resultados de processos no domínio da lei e da regulamentação.

A incidência da corrupção varia grandemente entre as diferentes sociedades, indo de casos esporádicos e isolados à difusão sistémica.

O modelo de uma elevação inicial que dá lugar em seguida à queda dos custos de envolvimento em actos de corrupção pode conduzir a equilíbrios múltiplos: um sustentável em sociedades relativamente livre de corrupção e outros em sociedades em que a corrupção é endémica, portanto insustentável. Movimentar-se do último para o primeiro tende mormente a ser mais difícil do que controlar a corrupção, quando ela já se tornou predominante, mas ainda não sistémica.

### **Corrupção como sistema**

Quando a corrupção se torna um sistema, encontramos-nos perante uma realidade em que as normas e regras de comportamento já se apresentam adoptados à *modus operandi*. Uma formulação matemática simples pode ser enunciada.

$$C = M + P - R$$

[A CORRUPÇÃO É IGUAL AO MONOPÓLIO MAIS PODER DISCRICIONÁRIO MENOS RESPONSABILIZAÇÃO]

Esta equação representa uma simples formulação matemática do fenómeno, contudo encerra em si um grande poder explicativo. Combater (ou controlar) a corrupção passa entretanto, por uma redução ou regulação do monopólio; o poder discricionário oficial deve ser esclarecido; a transparência deve ser incrementada, assim como a responsabilização dos agentes.

A principal preocupação reside no facto de que os funcionários de topo corruptos, são monopolistas que não desejam sacrificar os seus ganhos, embora "sujos", e os agentes das empresas locais e internacionais prisioneiros de um dilema em que a estratégia dominante é o suborno. Deste modo atingiu-se o equilíbrio corrupto, em resultado do qual os servidores do estado de topo e algumas companhias privadas ganham, mas a sociedade perde. Nesta dinâmica, quando a sociedade se encontra sempre do lado perdedor, resta pouco espaço para o progresso económico e social.

### **Sobre as causas da corrupção**

As causas da corrupção são complexas. Nos países em vias de desenvolvimento, a corrupção é na sua maioria difusa, não porque são pessoas diferentes dos que vivem noutros países, mas sim porque as condições são propícias ao exercício da corrupção, por inúmeras razões de que damos conta de apenas algumas:

- A motivação para ganhar "por fora" é grande devida:
  - . a pobreza extrema na maioria dos casos;
  - . aos salários baixos e declinantes;

. aos elevados riscos de doenças localmente incontornáveis, acidentes, desemprego e inexistência de mecanismos de distribuição de riscos (e.g. seguros ou mercado de trabalho desenvolvido).

- Elevado poder discricionário dos servidores do Estado (funcionários públicos) exacerbados por um quadro normativo indefinido.
- A responsabilização é fraca ou quase inexistente;
- As leis e princípios éticos, quando existentes, são poucos desenvolvidos no governo.

### Os efeitos da corrupção

A corrupção qualquer que seja a sua natureza, mina as "regras do jogo", oblitera qualquer domínio da normatividade positiva - por exemplo: o sistema de justiça, os direitos da propriedade, o sistema bancário ou o crédito - produz estragos no desenvolvimento económico, desencorajando o investimento do sector privado, e diminuindo consideravelmente a eficiência económica.

Os estudos empíricos baseados em comparações entre países sugerem na verdade, que a corrupção tem grandes e adversos efeitos sobre o investimento privado e crescimento económico.

A análise de regressão mostra que um país que melhorasse a sua posição no índice de corrupção - por exemplo, de 6 para 8 (sendo 0 o mais corrupto e 10 o menos corrupto) - experimentaria um aumento de quatro pontos percentuais em sua taxa de investimento e meio ponto percentual de aumento na taxa de crescimento anual do seu PIB (Mauro, 1996).

O mais importante canal pelo qual a corrupção reduz o crescimento económico é a redução do investimento privado, que responde por pelo menos um terço dos efeitos negativos globais da corrupção, segundo o autor que acabamos de citar.

A análise de regressão mostra ainda que um país que consiga melhorar a sua posição ao mesmo nível ( de 6 para 8), elevaria os seus gastos com a educação de 0.5% para 1% do PIB, o que sem dúvida significa um impacto considerável.

Isto torna-se matéria de preocupação, quando existem evidências de que a escolaridade promove o crescimento económico.

Existem vários outros aspectos que poderíamos discutir aqui, como por exemplo o efeito da corrupção na poluição, na destruição das florestas, etc.

### **O custo económico da corrupção**

Nos últimos tempos temos assistido a um aumento considerável de pesquisas teóricas e empíricas que tratam objectivamente do impacto da corrupção, das quais podemos assinalar algumas importantes conclusões (em termos económicos).

O suborno por exemplo, é difuso mas existem variações entre diferentes regiões e mesmo dentro delas. As respostas de estudos concretos sugerem por exemplo, que países como Chile e Botsuana têm menos corrupção do que muitos países plenamente industrializados.

O suborno aumenta e inflaciona os custos de transação e a incerteza numa economia, levando normalmente à resultados económicos negativos, porque:

- i) desencoraja o investimento estrangeiro e interno de longo prazo;
- ii) desvia talentos para actividades especulativas, normal perniciosas para a economia;
- iii) destorce as prioridades sectoriais e as escolhas no domínio tecnológico;
- iv) arrasta as empresas para economias subterrâneas.

Enfim, o suborno não é justo, qualquer que seja o ponto de vista da análise. A corrupção mina irremediavelmente a legitimidade do Estado.

### Contributo para uma estratégia anti-corrupção

É preciso realçar que de uma forma geral é difícil exercer punição quando a corrupção se apresenta sistémica, mas não é todo impossível, antes pelo contrário.

Qualquer que seja estratégia de combate à corrupção deve alavancar-se numa clara e vigorosa vontade política, e passa por uma consciencialização da sociedade civil, assim como um envolvimento cooperativo de organizações internacionais e grupos de doadores.

Os mais cépticos, embora de uma forma geral reconhecendo o custo da corrupção, questionam se vale a pena os "dissabores" de a combater. Entendemos naturalmente que vale sempre a pena, muito mais quando se trata de países emergentes. "A ala 'fatalista' muitas vezes destaca a escassez de bons resultados das campanhas anti-corrupção e observa que a Inglaterra levou mais de um século para colocar a corrupção sob controle". Para nós argumentos deste tipo nos dias que correm e tendo em consideração o panorama actual nos PVD's, estão revestidos de grande cinismo e são por conseguinte desnecessários.

É inegável o facto de existirem alguns exemplos notáveis de esforço anti-corrupção. As regiões asiáticas de Hong Kong e Singapura, por exemplo passaram em pouco tempo de condições de bastante corruptas para as de relativamente limpas. Há décadas que Botsuana tem vindo a ser um exemplo de decência. Países como Chile, Uganda e Polónia têm vindo apresentar magníficos resultados.

O governo que chegou ao poder na Uganda em 1986, levou a cabo uma estratégia englobando reformas económicas e desregulamentação, reformas de serviços públicos, uma gabinete de procurador geral com grandes poderes, nomeação de inspector geral com poderes para investigar e processar a corrupção e o lançamento de uma campanha pública contra a corrupção. É óbvio que nomear pessoas com grandes poderes só por si não é garantia bastante, é preciso que essas pessoas sejam honestas, competentes e dotadas de um sentido de missão. É verdade que é quase sempre difícil encontrar pessoas assim numa sociedade em que a corrupção é sistémica, o que se torna ainda mais difícil quando se trata de países pequenos. Nesses

caso porque não recorrer aos inspectores estrangeiros? Ainda que se pode chocar certas pessoas!

Neste *continuum*, podemos ainda assinalar o caso de Botsuana que é um exemplo de sólida política de gestão do sector privado pouco vulnerável face aos impulsos de corrupção "oficial", que por seu turno também se encontra de certa forma controlado.

Um ambiente político caracterizado por uma liderança honesta e gestão séria de coisa pública é desde logo uma condição necessária mas não suficiente para um profícuo combate à corrupção. É fundamental que se interiorize uma cultura de prevenção no esforço para a erradicação da corrupção.

Combater corrupção tem custos, e a prevenção pode ser uma forma de evitar que estes suplantem os benefícios. Ao se assumir uma estratégia de prevenção - tal como é recorrente nas melhores campanhas de saúde pública - a fórmula  $C = M + P - R$  pode ser utilizada para avaliar as vulnerabilidades das instituições públicas e privadas. Os países podem desenhar as suas estratégias contra a corrupção, por exemplo da seguinte forma: trocar os gestores responsáveis pela coisa pública; alterar aumentando equilibradamente os incentivos desses responsáveis e dos cidadãos; angariar informações para aumentar a probabilidade da detecção e punição de actos de corrupção; alterar a relação entre os responsáveis públicos e os cidadãos e aumentar as consequências sociais da corrupção. Nesses casos é necessário ter sempre em conta a relação custo - benefício na actividade contra a corrupção de forma a assegurar resultados verdadeiramente positivos.

No caso do comércio internacional, onde também se verifica muita corrupção, por exemplo através dos negócios que envolvem grandes projectos de infra-estruturas nos países do terceiro mundo e mesmo em termos de transações comerciais de outros índoles, a estratégias para a redução de oportunidade de corrupção pode passar por redução das tarifas e barreiras ao comércio, unificação das taxas de câmbio; taxas de juros determinados pelo mercado; eliminação de subsídios às empresas; etc.

O fim dos sigilos bancários, dentro de certos limites também pode ser um instrumento a ter em consideração.

A corrupção aniquila os potenciais benefícios do comércio livre. O empreendedor honesto acaba por ir à falência, as regras de um sistema económico saudável acabam-se por tornarem distorcidas e as empresas viciadas no suborno degradam-se. Assim, em seguida vem a destruição das perspectivas do desenvolvimento económico.

### **Considerações finais**

A corrupção é um grande flagelo que afecta fortemente os países em vias de desenvolvimento, embora seja um fenómeno espalhado por todo o mundo. Também nos países industrialmente mais avançados existe corrupção, embora parece-nos que este facto não deva constituir razões de desculpas por parte dos países menos avançados justamente porque aqueles países possuem instituições mais robustas e as democracias mais consolidadas, podendo assim ver minimizados os efeitos da corrupção no crescimento económico.

As sociedades onde se verifica a emergência de uma classe média inteiramente nova são bastante vulneráveis face à corrupção.

George Moody-Stewart, um empresário britânico reformado com longos anos de experiência em África e na Ásia, chegou a afirmar que no Terceiro Mundo (um designação que eu considero desalegrante) a prática do pagamento, por baixo da mesa, ao chefe do governo de 5% sobre o contrato avultado era prática corrente, contudo mais recentemente é recorrente ouvir-se falar em valores como 10% ou 15%.

A Transparência Internacional (TI), criada em Maio de 1993 por um grupo de pessoas, muitos dos quais trabalharam em organismos internacionais de auxílio e em negócios nos PVD's, partilhavam a convicção de que se podiam desenvolver acções pragmáticas em diversos países para contrariar a crescente onda de corrupção nas transacções em negócios internacionais. Parece-nos que convicções destas são de saudar, porque são passíveis de realização.

Vários autores partilham da certeza de que o ajuste institucional é o próximo grande item a considerar na agenda do desenvolvimento. Na verdade, se olharmos para certas exigências vindas de doadores internacionais, podemos verificar que isto é já uma realidade.

O combate à corrupção deve ser uma preocupação de todos os cidadãos, porque esses criminosos (os corruptos) metem a mão nos bolsos de todos nós.

### Referências bibliográficas

COHEN, Daniel (1997) - Riqueza do Mundo, Pobreza das Nações, Portugal.

GRAY Cheryl W. e KOUFMANN, Daniel- Corrupção e desenvolvimento - quais as principais causas", in Revista Finanças & Desenvolvimento/Março 1998, Brasil.

KLITGAARD, Robert (1988) - Controlling corruption. Berkeley, Los Angeles, University of California Press.

KLITGAARD, Robert- *A cooperação internacional contra a corrupção*, in Revista Finanças e Desenvolvimento/Março 1998, Brasil.

MOURO, Paulo - *"Corrupção: causas, consequências e agenda de novas pesquisas"*, in Revista Finanças & Desenvolvimento/Março 1998, Brasil.

VOUGAL Frank e SINCLAIR James (1998) - BOOM: Visão e Perspectiva para a criação de em sec. XXI de crescimento, Vida Económica, Portugal-Porto.

\* Artigo publico no jornal "Lusófono", nº XX Agosto de 2002

\*\* Licenciado em Engenharia Química e Mestre em Economia Internacional