



**A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES GLOBAIS COMO MECANISMO DE  
ENFORCEMENT NO COMBATE À CORRUPÇÃO<sup>1</sup>**

*THE USE OF GLOBAL INDICATORS AS AN ENFORCEMENT MECHANISM IN  
THE FIGHT AGAINST CORRUPTION*

Gabriel Pedro Moreira Damasceno<sup>2</sup>

Lailson Braga Baeta Neves<sup>3</sup>

**RESUMO**

Uma das principais preocupações no início do século XXI refere-se ao combate à corrupção. Esta preocupação reflete exaustivamente na quantidade de instrumentos internacionais em Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais Públicas e Privadas que tratam sobre a matéria. Recentemente, o Banco Mundial, as Nações Unidas e entidades privadas como a Transparência Internacional, além de empresas globais e investidores começaram a utilizar de Indicadores Globais no combate à corrupção. O presente artigo objetiva apresentar traços gerais sobre o efeito da utilização de Indicadores Globais no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** Indicadores Globais, Corrupção, Governança Global.

---

<sup>1</sup> Artigo submetido 4 de julho 2017 em e aprovado em 10 de agosto de 2018.

<sup>2</sup> Especialista em Direito Internacional pelo Centro de Direito Internacional (CEDIN) e Mestrando em Direito Internacional Contemporâneo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

<sup>3</sup> Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2017). Atualmente é Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sendo titular da 1ª. Vara de Feitos Tributários Estaduais, professor de Direito Empresarial na UNA em Belo Horizonte. E-mail: lailsonbaeta@bol.com.br



## ABSTRACT

One of the main concerns at the beginning of the 21st century is the fight against corruption. This concern reflects exhaustively in the amount of international instruments in International Organizations and Public and Private Non-Governmental Organizations concerning this subject. Recently, the World Bank, the United Nations and private entities, such as Transparency International, as well as global companies and investors have begun to use Global Indicators in the struggle against corruption. The present article aims to present general features on the effect of the use of Global Indicators in the fight against corruption.

**Key-words:** Global Indicators, Corruption, Global Governance.

## I – INTRODUÇÃO

A globalização está modificando estruturalmente o que se entende por Direito Internacional, ainda que, muitas vezes, essas transformações ocorrem de forma tão sutil que passam despercebidas.

Os pilares da Ordem Jurídica Internacional observados sobre a ótica clássica enfrentam novos desafios constantemente: verifica-se que a distinção entre direito interno e internacional torna-se cada vez mais precária, normas de *soft law* são cada vez mais difundidas, a igualdade soberana dos Estados é gradualmente prejudicada, e a base da legitimidade do direito internacional interestatal clássico está cada vez mais posta em cheque<sup>4</sup>.

Torna-se preciso entender que tanto as empresas, pessoas físicas ou funcionários públicos operam através de redes globais a fim de realizarem atos de corrupção. Ocorre

---

<sup>4</sup> KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. In: **17 European Journal of International Law**. 2006.



que também os fazem os Estados<sup>5</sup>, a fim de evitar que estes atos ocorram. Através de investigadores da polícia, reguladores financeiros, juízes e legisladores, que constantemente tem realizado troca de informações, o Estado consegue coordenar atividades com o intuito de combater a corrupção.

É cada vez mais constante a troca de informação entre os Estados. Essas redes governamentais são uma característica fundamental da ordem mundial no século XXI<sup>6</sup>.

O avanço nas tecnologias tornou possível a expansão e a difusão de culturas, ignorando as fronteiras nacionais e transformando o cenário internacional<sup>7</sup>. Ocorre que além dos avanços positivos, houve também o avanço de práticas corruptivas.

Nas últimas décadas a sociedade internacional reconheceu que a luta contra a corrupção se trata de um objetivo de grande seriedade e importância para o Direito Internacional. A corrupção é considerada como um grave problema social, onde se precedem fatores econômicos, institucionais, políticos, históricos e sociais, desta forma, é cada vez mais difundido o seu combate<sup>8</sup>.

Além do próprio ato de corrupção, que por si só já é danoso, o efeito destas ações corruptivas gera financiamento ao terrorismo, encobrimento do narcotráfico, impedimentos ao desenvolvimento econômico, ou seja, todos temas que também são dotados de visibilidade no cenário internacional.

---

<sup>5</sup> SLAUGHTER, Anne Marie. **A New World Order**. Princeton University Press. 2004.

<sup>6</sup> SLAUGHTER, Anne Marie. *Op. cit.*

<sup>7</sup> Friedman, Lawrence M. (2002), One World: Notes on the Emerging Legal Order, in **Transnational Legal Processes: Globalisation and Power Disparities**, Michael Likosky, ed., London: Butterworths, 2002, pp. 23-40.

<sup>8</sup> ABREU, Renata Rodrigues de. Corrupção no setor privado: uma questão de bem jurídico. **Revista Liberdades** - nº 15 - janeiro/abril: (140-177), 2014.



Vista como inimiga<sup>9</sup> da sociedade internacional, a corrupção deve ser erradicada sistematicamente e estruturalmente, o que implica que todos os Estados necessitam se comprometer ao combate à corrupção através de normas internacionais e cooperação. As redes governamentais são capazes de abordar os muitos problemas globais que decorrem de fontes domésticas<sup>10</sup>, envolvendo seus funcionários públicos na formulação da solução e aplicação de pressão ou oferecimento suporte diretamente para garantir a implementação de medidas anticorrupção.

Por outro lado, ainda que o tema tenha recebido o seu devido reconhecimento, as ferramentas e medidas anticorrupção no sistema internacional são recentes. Esta ocorrência decorre do fato de que, após a segunda guerra mundial, com o mundo dividido em dois polos, os principais Estados que poderiam fomentar as discussões estavam mais preocupados em angariar aliados, deixando de preocupar de fato com os problemas relacionados à corrupção nestes Estados, o que impediu o avanço da proteção em nível internacional<sup>11</sup>.

A transformação deste cenário iniciou-se com a evolução doméstica dos EUA com a criação do FCPA – *Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals*<sup>12</sup> em 1977. Os EUA começaram a levar o tema da anticorrupção para a agenda internacional. Todavia,

---

<sup>9</sup> MASKUN. Combating Corruption Based on International Rules. **Indon. L. Rev.**, v. 4, p. 55-66, 2014.

<sup>10</sup> SLAUGHTER, Anne Marie. *Op. cit.*

<sup>11</sup> Wouters, Jan., et.al.. ‘The international legal framework against corruption: Achievements and challenges’. **Melbourne Journal of International law** 14(1):205-280, 2013.

<sup>12</sup> O FCPA é composto por proibições anti-suborno e pelo registro e disposições internas de controle. O componente anti-suborno da lei proíbe pagamentos a funcionários estrangeiros que tenham o escopo de obter ou manter negócios. Por outro lado, exige-se que os livros de registro estejam sempre atualizados, facilitando os métodos de controle TILLIPMAN, Jessica. Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals. In: **Briefing Papers** No. 08-10, setembro, 2006.



não se deve deixar de ressaltar que o FCPA está voltado para corrupção ligada a prática comercial, não abrangendo outras práticas de corrupção<sup>13</sup>.

Em 1997 houve no âmbito da OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico<sup>14</sup> – a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

A OCDE é essencialmente uma organização intergovernamental que evoluiu de sua missão original de administrar o Plano Marshall a um quadro para convocar redes de ministros nacionais de trinta países para compartilhar informações, conduzir estudos e produzir códigos modelo. A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE foi extremamente bem recebido pelas partes que o compõem bem recebido<sup>15</sup>.

A OCDE acaba por ultrapassar a própria ONU na liderança do fórum internacional de instrumentos anticorrupção<sup>16</sup>. Entretanto, assim como o FCPA, a Convenção da OCDE abrange apenas a corrupção em transações comerciais.

No âmbito da ONU – Organização das Nações Unidas – em 31 de outubro de 2003, a Assembleia Geral adotou o UNCC – *United Nations Conventions against Corruption*, que vai além dos atos de corrupção em transações comerciais, uma vez que

---

<sup>13</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>14</sup> A OCDE é uma Organização Internacional. Fora criada em 1960, com a transformação da OECE – Organização Europeia de Cooperação Econômica, criada em 1948. Os seus objetivos estão ligados à cooperação econômica entre Estados ocidentais europeus para reconstrução pós-guerra. A OCDE abandonou o caráter regional da OECE, tendo como principais objetivos alcançar expansão da economia, do emprego e da progressão do nível de vida nos países membros, contribuir com o crescimento sadio da economia dos países membros, bem como dos países não membros que ainda estão em desenvolvimento e contribuir para expansão do comércio internacional. CRETELLA NETO, José. **Curso de Direito Internacional Econômico**. São Paulo: Saraiva 2012.

<sup>15</sup> SLAUGHTER, Anne Marie. *Op. cit.*

<sup>16</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*



entende que a corrupção doméstica não havia recebido atenção necessária que merecia até então<sup>17</sup>.

As medidas anticorrupção também receberam atenção do Banco Mundial e do FMI – Fundo Monetário Internacional. Estas Organizações Internacionais deram início a abordagem de *Good Governance Program*, adotando políticas internas de anticorrupção.

Outras Organizações Internacionais de caráter regional também acrescentaram em sua agenda as discussões e criaram normas que abrangem medidas anti-corrupção, como a União Europeia, OEA – Organização dos Estados Americanos – mas também organizações privadas voltaram seus olhares ao tema, entrando na luta contra a corrupção.

Uma prática comum aos mecanismos de combate à corrupção do sistema internacional são uma tentativa de harmonização de regras, bem como a instauração de mecanismos de *enforcement*, estabelecendo, relatórios anticorrupção, utilizando-se dos chamados Indicadores Globais<sup>18</sup>.

Assim, percebe-se que o combate contra a corrupção vem demandando grandes esforços da sociedade internacional, definindo, inclusive, a agente, normas e as políticas públicas de muitos governos. Assim, pretende-se apresentar alguns dos instrumentos internacionais de combate à corrupção mais expressivos, analisando-se o FCPA e

---

<sup>17</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>18</sup> Indicadores Globais são dados ordenados que pretendem representar o desempenho passado ou projetado de determinadas unidades. Estes dados são gerados através de um processo que simplifica um fenômeno social complexo. Os dados simplificados são capazes de serem usados para comparar unidades individuais de análise (ou instituições: como Estados e empresas), sincronicamente ou ao longo do tempo, bem como avaliar seu desempenho por referência a um ou mais padrões. Davis, K. E., Kingsbury, B., & Merry, S. E. (2012). Indicators as a technology of global governance. *Law & Society Review*, 46(1), 71-104.



apresentando um breve aspecto histórico da construção de uma genealogia do combate à corrupção; em seguida será apresentado uma análise a respeito da profusão de normas internacionais que tratam sobre o combate à corrupção, analisando convenções da ONU, OCDE, apresentando também os instrumentos europeus, africanos, interamericanos e privados; num terceiro momento serão analisados os indicadores globais como mecanismos previstos em instrumentos internacionais, criticando o seu papel perante a Ordem Jurídica Transnacional e; por fim, serão apresentadas as conclusões deste estudo.

## **II – O PROTAGONISMO NORTE-AMERICANO NA LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO E A APROVAÇÃO DO FCPA**

Conforme acima exposto, a corrupção é entendida como um mal a ser combatido, uma vez que ela impõe restrições à livre iniciativa impõe e burla a livre concorrência. A aprovação do FCPA em 1977 e a atividade da *Securities and Exchange Commission* – SEC – demonstrou que diversas empresas norte-americanas operavam em outros Estados utilizando-se de subornos com o objetivo de obter vantagens dos governos estrangeiros. Desta forma, esta lei foi aprovada com o intuito de modificar o padrão de comportamento de empresas norte-americanas com seus negócios em outros Estados<sup>19</sup>.

Quanto à matéria, as disposições do FCPA proíbem que uma empresa ofereça ou pague corruptamente ou ofereça ou dê qualquer valor, direta ou indiretamente através de

---

<sup>19</sup> AMARAL, M. A.; SANTOS, O. M. Efeito do valor de mercado de empresas com ações de restrição a atos de corrupção no âmbito do FCPA. In: IX Congresso ANPCONT, 2015, Curitiba. *Anais...* Curitiba, 2015, v.1, p. 1-17.



agentes ou intermediários, a um funcionário público estrangeiro para obter ou manter negócios<sup>20</sup>.

Quanto à jurisdição O FCPA se aplica em dois casos: jurisdição territorial e jurisdição baseada na nacionalidade. Quanto à nacionalidade, trata-se de critério simples, a lei será aplicada se a pessoa ou empresa for de nacionalidade norte-americana. Já a jurisdição territorial abrange pessoas ou empresas que cometem um ato de corrupção no território dos Estados Unidos, usando os correios dos EUA ou outros meios ou instrumentos do comércio interestadual. Assim, é importante ressaltar que a jurisdição territorial é interpretada de forma ampla, abrangendo todas as áreas sobre as quais os Estados Unidos afirmam a jurisdição territorial<sup>21</sup>.

Os órgãos responsáveis pela aplicação do FCPA são a SEC e o *Department of Justice* – DOJ – sendo o primeiro responsável na esfera cível, aplicando restrições cíveis e punições que se restringem à multas ou devolução dos lucros obtidos através dos atos de suborno. A última é responsável pela esfera criminal, podendo aplicar multas e solicitar penas de prisão dos indivíduos acusados<sup>22</sup>.

Uma observação que deve ser feita é que o FCPA sofreu grandes críticas dos seus opositores no Congresso norte-americano, uma vez que, sendo pioneiros no combate, as empresas nacionais estariam sofrendo sanções que as prejudicariam em relação a empresas estrangeiras, uma vez que em seus Estados de origem, as mesmas não seriam punidas.

É por esta razão que os EUA são considerados um dos maiores incentivadores e lobistas contra práticas de corrupção. Atualmente são vários os tratados internacionais

---

<sup>20</sup> TILLIPMAN, Jessica, *op. cit.*

<sup>21</sup> TILLIPMAN, Jessica, *op. cit.*

<sup>22</sup> AMARAL, M. A.; SANTOS, O. M. *op. cit.*



que abordam o tema, dentre eles: no âmbito da OEA *Organization of American States Inter-American Convention Against Corruption* de 1996; no âmbito da OCDE *Organization for Economic Co-operation and Development Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* de 1997; no âmbito da União Europeia *Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the Fight Against Corruption involving Officials of the European Union Communities or Officials of Member States of the European Union* de 1999; no âmbito da ONU *United Nations Convention Against Corruption* de 2003; dentre outros<sup>23</sup>. No próximo tópico serão abordadas alguns destes instrumentos internacionais de combate à corrupção.

### III – INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE ANTICORRUPÇÃO

#### A) THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION - UNCAC

A Convenção da ONU é o primeiro tratado internacional de caráter global que traz uma linguagem comum acerca de medidas anticorrupção<sup>24</sup>. Foi adotada pela Assembleia Geral em 31 de outubro de 2003 e em janeiro de 2013, 165 Estados já haviam ratificado a UNCAC, incluindo estados que são extremamente influentes no cenário internacional, como EUA, China e Índia.

Seus principais objetivos são prevenção, criminalização e cooperação (recebendo cada um, um capítulo separado, tamanha importância), requerendo o estabelecimento de sistemas efetivos anticorrupção.

---

<sup>23</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>24</sup> MASKUN. *Op. cit.*



Em comparação com a Convenção da OCDE, o UNCAC tem um foco maior na prevenção e traz, também, a criminalização de condutas. Apesar disto, não traz inovações no sistema de monitoramento, mas estabelece conferências entre os Estados. Estas conferências são fóruns de discussão onde discutem e revisitam a própria UNCAC. Tais conferências estabelecem sistemas domésticos independentes de anticorrupção.

A ONU selecionou algumas áreas de instrumentos anticorrupção que devem estar em foco nos sistemas: políticas de desenvolvimento, pesquisa e monitoramento; prevenção; educação e; investigação e processamento.

## **B) INSTRUMENTOS EUROPEUS**

A União Europeia começou com medidas modestas anticorrupção e, ainda, na luta contra a corrupção, a UE está longe de ser forte e eficiente, pois não tem mecanismos muito efetivos.

Em 1995 o Conselho Europeu organizou a *Convention on the protection of the European Communities Financial Interests*, a Convenção da União Europeia. Um ano depois adotaram um Protocolo contendo definições e harmonizando penalidades. Foram seguidas de outras convenções, tais como a *Convention on the fight against corruption involving official of the European Communities or Officials of member states of European Union*.

Em 2011 a Comissão Europeia adotou uma proposta de harmonização de regras, incluindo o combate a corrupção focada em mecanismos de *enforcement*, onde se estabeleceu um mecanismo de relatórios anticorrupção.



Em 2013 estabeleceram que estes relatórios deveriam ocorrer a cada dois anos com objetivo de diagnosticar os desafios e encontrar as questões e problemas específicas de cada Estado

No âmbito do Conselho Europeu tem por foco o desenvolvimento comum e democrático na Europa e a aplicação dos direitos humanos. Em 1997 o Comitê de Ministros apresentou um guia de princípios contra a corrupção – o guia trazia princípios envolvendo limitação de imunidades para cobranças de suborno, negando dedução de impostos por corrupção. Foram também aplicados vários instrumentos de *soft law*, um deles foi uma recomendação de código de conduta para funcionários públicos.

O Conselho Europeu estabeleceu o GRECO em 1999 com objetivo de monitorar mecanismos de *compliance*. Seu mecanismo de monitoramento consiste em avaliar os métodos de *compliance*.

### **C) OUTROS MECANISMOS REGIONAIS ANTICORRUPÇÃO**

A Convenção da OCDE foi assinada em 1997 e em janeiro de 2013, 40 Estados já eram membros desta convenção, sendo aberta a não-membros da Organização.

A Convenção considera que a corrupção suscita grandes preocupações morais e políticas, sendo o suborno um fenômeno já generalizado nas transações comerciais internacionais, ou seja, é considerado como um método comum para que as empresas obtenham retornos mais altos ao conquistar contratos ou concessões em termos mais lucrativos<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> MASKUN. *Op. cit.*



Esta Convenção tem importância fundamental no cenário internacional, uma vez que, enquanto havia uma intensidade nos debates na ONU entre os Estados desenvolvidos e os em desenvolvimento, a OCDE se mostrou como uma alternativa a estes debates, além de que, uma grande maioria dos Estados mais influentes nas relações internacionais são membros da OCDE<sup>26</sup>.

Outro ponto de fundamental importância é que a OCDE adotou um grande número de recomendações, criou um Guia com ferramentas anticorrupção, além de adotar mecanismo de monitoramento rigoroso com duas etapas, consistente em uma avaliação do próprio Estado e, em segundo momento, uma avaliação mútua.

Os mecanismos de assistência jurídica mútua da OCDE incluem *police-to-police assistance*, tratados internacionais de assistência mútua, tratados multilaterais<sup>27</sup>.

Em âmbito da OEA, a Convenção Interamericana Contra Corrupção foi adotada em 1999 e, exceto por Barbados, todos os membros a ratificaram. Esta convenção adotou um mecanismo de monitoramento mútuo apenas oito anos após sua entrada em vigor.

A Convenção da OEA tem como principal objetivo erradicar a corrupção no desempenho das funções públicas, incluindo atividades corruptas de funcionários públicos e funcionários públicos estrangeiros, além de abranger o suborno passivo e suborno ativo<sup>28</sup>.

Quanto a instrumentos africanos, a Convenção Africana de Prevenção e Combate à Corrupção foi adotada em 2003. Esta Convenção contém um conselho

---

<sup>26</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>27</sup> MASKUN. *Op. cit.*

<sup>28</sup> MASKUN. *Op. cit.* diferencia em âmbito da OEA o suborno passivo como solicitação e aceitação por parte de um funcionário público de um benefício em troca de um ato ou omissão e suborno ativo como oferta ou concessão de benefício a um funcionário público em troca da realização ou não de um ato.



consultivo com onze especialistas para monitorar sua implementação, entretanto não há uma imposição rigorosa deste conselho.

Assinado em 2001, o Protocolo de Desenvolvimento da Comunidade do Sul traz mecanismos de monitoramento, mas ainda não evoluiu e não vem sendo utilizado. A Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano também apresentaram um protocolo, este é o primeiro que traz mecanismos que referem explicitamente a Direitos Humanos, mas ainda não possui mecanismos de *enforcement* efetivos.

#### **D) INICIATIVAS ANTICORRUPÇÃO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS E NAS ENTIDADES PRIVADAS**

Este artigo tem como principal objeto os mecanismos de anticorrupção realizados pelas Instituições Financeiras Internacionais e nas Entidades Privadas, uma vez que, como se verificará a seguir, são iniciativas que se utilizam de indicadores globais para alcançar o seu objetivo de combate à corrupção.

A primeira instituição a ser abordada é o Banco Mundial - BM. Esta instituição adota medidas anticorrupção desde 1996, integrando-se como condição de boa governança.

O Banco Mundial estabeleceu acordos com outros bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) determinando que certas formas de má conduta devem estar sujeitas a sanções. Essas “Práticas Sancionáveis” reconhecidas por acordo incluem práticas corruptas, fraudulentas, colusivas e coercivas. O Banco Mundial pode também sancionar uma empresa ou indivíduo por práticas obstrutivas, em relação a uma investigação. Desde 1999, 601 firmas e indivíduos foram sancionados pelo Banco



Mundial. Cada vez mais, essas sanções conduzem a uma exclusão por parte de outros Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD)<sup>29</sup>.

O BM entende que a corrupção não está ligada somente a transações comerciais transnacionais como FCPA e a Convenção da OCDE, em realidade, a corrupção interna se trata de um impedimento ao desenvolvimento da sociedade em geral<sup>30</sup>.

Para o Banco Mundial a boa governança consiste nas tradições e nas instituições pelas quais a autoridade é exercida dentro de um Estado, havendo uma preocupação que abrange não apenas as implicações econômicas, mas também sendo analisadas dimensões sociais da gestão pública<sup>31</sup>.

Talvez um dos temas recentes mais importantes para o desenvolvimento de políticas do Banco Mundial seja exatamente o movimento na década de 1990 de incorporar uma agenda de governança com mecanismos anticorrupção aos objetivos almejados pela organização. Recentemente, o conceito de boa governança do Banco concentrando-se, em particular, sobre as estratégias de combate à corrupção e de um ambiente favorável para o desenvolvimento econômico<sup>32</sup>.

A avaliação de boa governança depende não apenas dos resultados das políticas governamentais, todavia é analisada pela forma como o governo exerce seu poder, incluindo: o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e

<sup>29</sup> WORD BANK. **Sistema de Sanções do Banco Mundial**: combater a fraude e a corrupção através de um processo administrativo em dois níveis. 2014. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/OSDFactSheet-PORTUGUESE.pdf?resourceurlname=OSDFactSheet-PORTUGUESE.pdf>>.

<sup>30</sup> Wouters, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>31</sup> GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais...** Fortaleza, 3, 4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: <[https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA\\_a100913.pdf](https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf)>

<sup>32</sup> OESTREICH, Joel E. **Power and Principle**: Human Rights Programming in International Organizations. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.



substituídos; a capacidade do governo para efetivamente formular e implementar políticas sólidas e; o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que conduzem as interações econômicas e sociais entre eles. O Banco Mundial tem seis indicadores para medir a “boa governança” do país, o controle da corrupção é uma delas<sup>33</sup>.

Através do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e o Direito, o Banco Mundial analisou como a eficácia das políticas públicas são afetadas em razão da distribuição desigual do poder em uma sociedade. Por meio deste relatório é possível compreender que essa assimetria frequentemente leva à inoperância e impotência de leis e órgãos de combate à corrupção.

O relatório abarca iniciativas de combate à corrupção na Nigéria, identificando a necessidade de impulsionar o compromisso com as políticas frente os mecanismos anticorrupção, melhorar a coordenação, estimulando-se as ações desejadas e o incentivo à cooperação, elencando-os como elementos decisivos para o combate à corrupção e demais objetos de boa governança<sup>34</sup>.

Por outro lado a Organização Não-Governamental denominada Transparência Internacional, criada em 1993 pelo diretor do Manco Mundial à época também apresenta mecanismos anticorrupção. Sua ferramenta mais influente se trata da Corruption Perception Index (CPI).

Com base na opinião de especialistas de todo o mundo, o CPI mede a corrupção em todo o mundo em níveis do setor público, elencando os Estados em um ranking de acordo com a percepção do nível de corrupção. Os resultados não são encorajadores.

---

<sup>33</sup> WOUTERS, Jan., et.al.. *op. cit.*

<sup>34</sup> WORD BANK. **A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento.** Washington: 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>>.



Segundo os dados da Transparência Internacional nenhum Estado chega perto de marcas de topo, enquanto mais de 120 países pontuação abaixo de 50 na escala de 0 (Altamente corrupto) a 100 (muito limpo). Isso significa que menos de um terço dos países são ainda acima do ponto médio<sup>35</sup>.

Segundo o CPI de 2016, analisando-se os níveis percebidos de corrupção no setor público em 176 Estados em todo o mundo, o Brasil ocuparia a posição de 79 (sendo o primeiro lugar menos corrupto e o 176 o mais corrupto) juntamente com a China, Índia e Bielorrússia, atrás de Estados como Uruguai, Costa Rica, África do Sul e Senegal<sup>36</sup>.

O referido índice é criticado, uma vez que a “percepção” nem sempre condiz com o real nível de corrupção, entretanto o mesmo continua a ser utilizado e realizando grande diferença no comportamento dos Estados, que objetivam uma melhor colocação no ranking para atrair melhores investidores.

Criada em 1919, a Câmara de Comércio Internacional – *International Chamber of Commerce* (ICC), se trata da maior organização empresarial mundial atuando em 130 Estados. Esta organização atua nas Nações Unidas, na OMC e no G20, conseguindo influenciar no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os negócios internacionais.

Em 1977, o ICC adotou o seu primeiro conjunto de regras emblemáticas contra a corrupção. As Regras do ICC sobre Combate à Corrupção ("Regras da ICC") servem como um conjunto de regras de autoregulação e estão descritas no site da ICC como fornecendo práticas comerciais na luta contra a corrupção.

---

<sup>35</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index**. 2016. Disponível em: <[http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016\\_cpireport\\_en?e=2496456/43483458](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016_cpireport_en?e=2496456/43483458)>.

<sup>36</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Op. cit.*



O ICC realiza publicações apresentando, por exemplo, extratos de sentenças proferidas em casos da ICC onde havia a presença da corrupção.

#### IV – O PAPEL DOS INDICADORES GLOBAIS

Os Indicadores Globais são informações ordenadas que representam o desempenho dos Estados em determinadas áreas, gerados a partir de um processo que simplifica as informações de fenômenos sociais complexos, sendo capazes de afetar questões relativas à formação de decisões em nível internacional<sup>37</sup>.

A produção e o uso de indicadores na governança global estão aumentando em passo acelerado<sup>38</sup>. Conforme verificado no presente texto, são vários os seus usuários, envolvendo agências públicas de desenvolvimento internacional, como o Banco Mundial e as Nações Unidas ou entidades privadas como a Transparência Internacional, além de empresas globais e investidores.

Há vários exemplos de indicadores proeminentes e seus produtores, alguns trazidos diretamente neste estudo, tais como os Indicadores de Governança, incluindo o Controle da Corrupção do Banco Mundial e o Índice de Percepção de Corrupção criado pela Transparência Internacional. Estes indicadores são produzidos por consultorias especializadas e assessoram os investidores em riscos políticos<sup>39</sup>.

Assim, verifica-se que a utilização e a criação dos indicadores globais na governança global tem o potencial de alterar as formas, o exercício e talvez até as distribuições de poder em certas áreas de governança global. Todavia, apesar dos seus

---

<sup>37</sup> DAVIS, Kevin E. KINGSBURY, Benedict Kingsbury. MERRY, Sally Engle. *Op. cit.*

<sup>38</sup> DAVIS, Kevin E. KINGSBURY, Benedict Kingsbury. MERRY, Sally Engle. *Op. cit.*

<sup>39</sup> DAVIS, Kevin E. KINGSBURY, Benedict Kingsbury. MERRY, Sally Engle. *Op. cit.*



benefícios, a sua utilização traz algumas armadilhas na prática. DAVIS *et al* (2012) apresenta questionamentos que não foram dadas as devidas respostas, tais como: "Quais processos sociais envolvem a criação e o uso de indicadores?", "Como as condições de produção influenciam os tipos de conhecimento que os indicadores fornecem?", "Como o uso de indicadores na governança global altera a natureza da definição de padrões e a tomada de decisões?". Os próprios autores afirmam que as respostas a estas questões têm implicações normativas, teóricas e práticas significativas.

Os Indicadores Globais trazem em si um fomento e idealização de comportamentos determinados por seus produtores. Não se pode dizer que são vistos como normas ou que validam determinada decisão, por outro lado, é um mecanismo que é levado em consideração na produção de normas e de decisões. Com suas práticas e princípios, os Indicadores Globais se tornaram “guias” ou “limitadores” na relação entre o governo e seus recursos.

Assim, quando um determinado Estado apresenta um elevado grau de corrupção no CPI, ainda que não haja um fator normativo que o vincule, é possível – e comum – que ele reforme seus sistemas legais, indicando uma mudança de políticas públicas que conduzam a uma melhor posição no ranking da CPI, para que assim adquira recursos e investimentos estrangeiros no desenvolvimento de seu comércio, por exemplo.

Desta forma, é possível verificar que apesar de não possuírem força vinculante ou normativa, a sua influência em fatores que determinam as decisões a serem tomadas em nível internacional demonstram que os Indicadores Globais podem ter um grande efeito intrusivo nas políticas públicas dos Estados.

## V – CONCLUSÃO



Os Estados perderam seu protagonismo no cenário das relações internacionais. Os movimentos de circulação de ideias, transportem capitais e de pessoas romperam as fronteiras estatais e se tornaram um fenômeno conhecido por globalização. Por outro lado, juntamente com os movimentos acima listados, as práticas corruptivas também se aproveitaram da globalização para se movimentar e alcançar outros territórios.

Assim, a luta pelo fim da corrupção ganhou, com a ajuda e o *lobbying* dos Estados Unidos que, com a criação do FCPA, ampliaram a sua jurisdição para abarcar atos praticados inclusive em outros territórios, ganhou força e se tornou um dos maiores combates no século XXI.

Com a utilização de Indicadores Globais, diversas instituições de caráter internacional começaram a enumerar os países em rankings, do mais ao menos corrupto. Estes indicadores não possuem força normativa, porém, para atrair investimentos estrangeiros, os Estados modificam suas políticas internas no combate à corrupção na tentativa de estar mais próximo dos países menos corruptos.

Desta forma, demonstrou-se que a utilização de Indicadores Globais são mecanismos que possuem uma natureza intrusiva, capaz de atuar de forma que o combate à corrupção seja um objetivo dos governos.



## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Renata Rodrigues de. Corrupção no setor privado: uma questão de bem jurídico. **Revista Liberdades** - nº 15 - janeiro/abril: (140-177), 2014.
- AMARAL, M. A.; SANTOS, O. M. Efeito do valor de mercado de empresas com ações de restrição a atos de corrupção no âmbito do FCPA. In: IX Congresso ANPCONT, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2015, v.1, p. 1-17.
- DAVIS, K. E., KINGSBURY, B., MERRY, S. E. (2012). Indicators as a technology of global governance. **Law & Society Review**, 46(1), 71-104.
- DAVIS, Kevin E. KINGSBURY, Benedict Kingsbury. MERRY, Sally Engle. Global Governance by Indicators. In: Davis, K. **Governance by indicators: global power through classification and rankings**. Oxford University Press: 2012.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (2002), One World: Notes on the Emerging Legal Order, in **Transnational Legal Processes: Globalisation and Power Disparities**, Michael Likosky, ed., London: Butterworths, 2002, pp. 23-40.
- GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais...** Fortaleza, 3, 4 e 5 de novembro de 2005.



Disponível em: <[https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA\\_a100913.pdf](https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf)>

KINGSBURY, Benedict; KRISCH, Nico. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. In: **17 European Journal of International Law**. 2006.

MASKUN. Combating Corruption Based on International Rules. **Indon. L. Rev.**, v. 4, p. 55-66, 2014.

OESTREICH, Joel E. **Power and Principle**: Human Rights Programming in International Organizations. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.

SLAUGHTER, Anne Marie. **A New World Order**. Princeton University Press. 2004.

TILLIPMAN, Jessica. Foreign Corrupt Practices Act Fundamentals. In: **Briefing Papers** No. 08-10, setembro, 2006.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perception Index**. 2016.

Disponível em: <

[http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016\\_cpireport\\_en?e=2496456/43483458](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016_cpireport_en?e=2496456/43483458)>.



**WORD BANK. A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento.** Washington: 2017.

Disponível em: < <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>>.

**WORD BANK. Sistema de Sanções do Banco Mundial:** combater a fraude e a corrupção através de um processo administrativo em dois níveis. 2014. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/OSDFactSheet-PORTUGUESE.pdf?resourceurlname=OSDFactSheet-PORTUGUESE.pdf>>.

WOUTERS, Jan., et.al.. ‘The international legal framework against corruption: Achievements and challenges’. **Melbourne Journal of International law** 14(1):205-280, 2013.