

Título do capítulo

CAPÍTULO 7

CORRUPÇÃO, ANTICORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA

Autor(es)

Rodrigo Fracalossi de Moraes

DOI

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap7>

Título do livro

**Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil:
governança pública**

Organizador

Renato Baumann

Volume

3

Série

-

Cidade

Rio de Janeiro

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

2024

Edição

1a

ISBN

9786556350790

DOI

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

© Nações Unidas 2024

LC/BR/TS.2024/7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/> e <https://www.cepal.org/es/publications>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

CORRUPÇÃO, ANTICORRUPÇÃO E INTEGRIDADE PÚBLICA

Rodrigo Fracalossi de Moraes¹

1 INTRODUÇÃO: A INTERNACIONALIZAÇÃO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

A literatura acadêmica é consensual quanto aos efeitos deletérios da corrupção, entre os quais estão a redução da qualidade dos serviços públicos, aumento e reprodução da desigualdade e pobreza, distorção de mercados, menor crescimento econômico, diminuição do investimento direto estrangeiro, desvirtuamento de instituições democráticas, queda da confiança dos cidadãos no Estado e diminuição dos níveis de confiança interpessoal na sociedade (Mauro, 1995; Kaufmann, 1997; 2003; Svensson, 2005; Rothstein e Teorell, 2008; Rose-Ackerman e Palifka, 2016).

Contudo, até os anos 1980, o tema da corrupção raramente era analisado em profundidade na literatura acadêmica e não era considerado por organizações internacionais um assunto de grande importância. Nos anos 1970 e 1980, alguns acadêmicos chegaram a enfatizar as diversas consequências negativas da corrupção, especialmente Susan Rose-Ackerman (Rose-Ackerman, 1975), mas com pouca ressonância. A corrupção era comumente vista como um epifenômeno da excessiva burocracia do Estado, sendo em si algo pouco preocupante ou mesmo aceitável. A corrupção seria o “sintoma” e não a “doença”, um efeito colateral da proliferação de regras, procedimentos e sistemas de controle em instituições de governo. O problema de fundo seria o tamanho e modo de funcionamento do Estado, no qual políticos e a burocracia trabalhariam para manter e expandir seu próprio poder em vez de visar à prestação de serviços públicos de forma eficiente e efetiva.

Em 1964, Nathaniel Leff considerou que a corrupção seria mesmo positiva para o desenvolvimento econômico, pois introduzia um elemento de competição no Estado, tornando a alocação de recursos mais eficiente (Leff, 1964). Esta é a hipótese da “graxa eficiente”, segundo a qual a corrupção “lubrifica as engrenagens” do sistema, contornando regulações pesadas e leis ineficientes (Kaufmann e Wei, 1999). Em *Political Order in Changing Societies*, publicado originalmente em 1968, Samuel Huntington argumentou que “a única coisa pior do que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta é

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/lpea); e doutor em relações internacionais pela Universidade de Oxford.

uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta” (Huntington, 2006, p. 69). A corrupção seria especialmente comum – mas não necessariamente problemática – em períodos de amplas mudanças sociais, quando normas e estruturas vigentes seriam incapazes de lidar com a ascensão de novos grupos e demandas, criando incentivos para a corrupção de agentes públicos (Huntington, 2006, p. 59-69).

Foi nos anos 1990 que o tema ganhou saliência política e maior espaço na literatura acadêmica. A criação da Transparência Internacional (TI) em 1993 por um grupo de ex-funcionários do Banco Mundial foi um ponto de inflexão nas discussões sobre o assunto. Dedicada a combater a corrupção em escala global, a TI progressivamente se transformou em uma fonte tanto de pesquisa como de *advocacy*, oferecendo conceitos e ferramentas voltados à melhor compreensão e enfrentamento do problema. Dois exemplos são o Índice de Percepção da Corrupção (Corruption Perceptions Index – CPI) e o Barômetro Global da Corrupção (Global Corruption Barometer – GCB), criados pela TI em 1995 e 2003, respectivamente. A definição de corrupção da TI, qual seja “o abuso de poder confiado a alguém para a obtenção de ganho privado”, é também amplamente usada em meios acadêmicos e de *policy*.²

Outro marco ocorreu em meados dos anos 1990 dentro do Banco Mundial. O problema da corrupção não fazia parte até então do escopo de trabalho do banco, sendo considerado uma questão de política doméstica. Internamente ao banco, o tema era chamado de *the C... word* – evitava-se o uso da palavra corrupção e discussões abertas a seu respeito (Kaufmann, 2003).³ Sob a presidência de James Wolfensohn (1995-2005), o banco mudou radicalmente sua posição,⁴ empoderando funcionários que vinham atuando com o assunto. Em 1997, o banco lançou uma estratégia voltada ao enfrentamento da corrupção, a ser implementada por meio de quatro mecanismos: i) prevenir fraudes e corrupção nos projetos financiados pelo banco; ii) ajudar países que solicitassem apoio do banco para reduzir o problema da corrupção; iii) considerar a corrupção de forma mais explícita nas estratégias de assistência, empréstimos, escolha e concepção de projetos do banco; e iv) dar voz e apoio aos esforços internacionais de redução da corrupção.

O banco também adotou uma definição de corrupção semelhante à da TI, que ainda se mantém em uso, qual seja, o “abuso de um cargo público para a obtenção de ganho privado” (The World Bank, 1997, p. 8). Esta definição abrange

2. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>.

3. Disponível em: <https://www.un.org/webcast/merida/statements/world031209en.htm>.

4. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/135801467993234363/pdf/People-and-development-annual-meetings-address-by-James-D-Wolfensohn-President.pdf>.

um conjunto variado de práticas pelas quais agentes públicos desviam recursos do Estado indevidamente para pessoas ou grupos privados (incluindo para si próprios).

A corrupção é distinta de outras formas de criminalidade por afetar a provisão de bens *públicos*: ou seja, em vez de serem fornecidos à sociedade de forma imparcial e seguindo princípios éticos, (potenciais) bens públicos são transformados em bens privados ao serem alocados para o próprio gestor público ou para certas pessoas ou grupos indevidamente favorecidos. São exemplos deste tipo: recebimento ou cobrança de propinas, tráfico de influência, apropriação de recursos públicos e repasse de informações sigilosas em benefício de entes privados.

No mesmo sentido, diversos acordos internacionais foram assinados a partir da segunda metade dos anos 1990. A Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou em 1996 a Convenção Interamericana contra a Corrupção.⁵ Em 1997, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou a Convenção Anticorrupção, criminalizando o suborno de funcionários públicos estrangeiros por seus cidadãos ou empresas – assinada pelo Brasil em 2000.⁶ Em 1999, a Conferência Internacional Anticorrupção de Durban concluiu que a corrupção é um mal que ameaça e desafia a todos ao redor do mundo, com efeitos concretos sobre o desenvolvimento, a democracia, o meio ambiente e a dignidade humana. Em 2003, foi criada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a fim de prevenir e combater o problema globalmente – assinada pelo Brasil no mesmo ano.⁷ Também em 2003, a União Africana adotou a Convenção sobre a Prevenção e Luta contra a Corrupção. Mais recentemente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) adotou o Plano de Ação para o Combate à Corrupção, assinado em 2019, prevendo cooperação jurídica, intercâmbio de informações e experiências, além de participação da sociedade civil.

Em síntese, o combate à corrupção tornou-se – e tem se mantido – uma questão de elevada saliência política e crescente internacionalização em função das evidências acerca de suas consequências negativas, menor tolerância da sociedade em relação ao problema, ganhos de popularidade política daqueles que propõem medidas anticorrupção, e institucionalização de políticas anticorrupção em Estados, organizações internacionais e instituições privadas.

Em paralelo, instrumentos voltados a medir, monitorar e analisar a corrupção e políticas anticorrupção também evoluíram, embora mais lentamente.

5. Promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

6. O documento é intitulado Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. A convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Para tornar este decreto efetivo, a Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, incluiu no Código Penal brasileiro a categoria de “crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, na qual se consideram crimes: i) a corrupção ativa em transação comercial internacional; e ii) o tráfico de influência em transação comercial internacional.

7. Promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A partir da criação pioneira do Índice de Percepção da Corrupção (Corruption Perceptions Index – CPI) em 1995 pela TI, seguiu-se a elaboração de diversos outros indicadores e ferramentas de avaliação de projetos. Ademais, dados produzidos por governos se tornaram progressivamente mais abertos, empoderando grupos na sociedade civil e agentes públicos reformistas que trabalhavam na área de medidas anticorrupção (Kaufmann, 2003).⁸

Enquanto um conjunto de políticas públicas amplamente adotadas por governos, a agenda anticorrupção é ainda mais recente. Como exemplo, em 2013, apenas cinco países da OCDE possuíam um guia com orientações para gestores públicos responsáveis por compras públicas, apesar de esta ser uma das áreas com maior risco de corrupção, respondendo em média por 13% do produto interno bruto (PIB) e 29% dos gastos públicos dos países da OCDE à época. O governo britânico, comumente apontado como exemplo de uma longa trajetória de combate à corrupção, regulamentou o *lobby* apenas em 2014. Por meio do Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act, passou a exigir que lobistas tenham um registro próprio e sigam um código de conduta previsto em lei. Até então, o setor era autorregulado por meio do UK Public Affairs Council (UKPAC), que encerrou suas atividades depois da criação do registro oficial de lobistas.

Este capítulo tem como objetivo analisar a agenda anticorrupção e de integridade pública da OCDE, e avaliar o quanto normas, políticas e práticas no Brasil se alinham àquelas recomendadas pela organização. O texto inicialmente analisa as principais recomendações e indicadores da OCDE nas áreas de anticorrupção e integridade pública, os quais são usados para comparar o Brasil aos demais países da OCDE. O trabalho confronta três grupos de indicadores: i) percepção de corrupção; ii) experiências de corrupção; e iii) medidas anticorrupção.

2 A ABORDAGEM ANTICORRUPÇÃO NA OCDE: MEDIDAS “CLÁSSICAS” E DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE PÚBLICA

Entre as organizações intergovernamentais que trabalham com o tema da integridade pública e das quais o Brasil é membro (ou com as quais possui relações próximas), a OCDE é a principal referência na área.

Os padrões anticorrupção promovidos pela OCDE combinam recomendações derivadas tanto do modelo principal-agente como da teoria do contrato social: na primeira, a ênfase está em como agentes respondem a incentivos; na segunda, está na importância de se mudarem normas, valores e culturas organizacionais. A necessidade desta combinação decorre do fato de que sistemas de monitoramento

8. Disponível em: <https://www.un.org/webcast/merida/statements/world031209en.htm>.

e controle (baseados no problema principal-agente) são essenciais, mas estes podem ser caros e complexos, têm impactos muitas vezes limitados e podem mesmo inibir a ação do Estado por meio do chamado “apagão de canetas” ou “greve de assinaturas”. Além disso, em situações de corrupção sistêmica, há o risco de que os próprios agentes anticorrupção ajam sem integridade.

Assim, a OCDE enfatiza a necessidade de se pensar no problema da corrupção a partir do conceito de integridade pública, a qual é “o alinhamento consistente e a adesão a normas, valores, e princípios éticos compartilhados voltados a defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OECD, 2017).

Mas o que é a abordagem da integridade pública contra a corrupção? Esta perspectiva enfatiza a necessidade de se mudarem culturas organizacionais, mentalidades e comportamentos no setor público, de forma que agentes públicos foquem o interesse público e ajam imparcialmente – em vez de buscarem extrair rendas do Estado. Conforme documento da OCDE, “políticas de integridade buscam promover a aplicação de valores compartilhados e obter mudanças sustentáveis em culturas organizacionais na administração pública e no comportamento dos servidores públicos” (OECD, 2021). Trata-se, assim, de uma abordagem que se aproxima daquela baseada na teoria do contrato social. É também uma abordagem positiva, preventiva e *ex ante* de enfrentamento à corrupção, diferente da abordagem frequentemente negativa, punitiva e *ex post* adotada por alguns governos. Colocada em termos mais simples, a integridade pública consiste em:

- fazer a coisa certa, mesmo quando ninguém está olhando;
- colocar o interesse público à frente dos próprios interesses no exercício da função pública; e
- desempenhar a função pública de forma que ela possa ser publicamente escrutinizada. Como ilustração, se as ações de um gestor público forem descritas em um jornal, todos concordariam que o gestor fez “a coisa certa” com base nas informações disponíveis (OECD, 2020).

Na abordagem de integridade pública, a corrupção tem um escopo amplo. Nesta perspectiva, se enfatiza que o problema da corrupção vai além de casos de pagamentos de propina e desvio de dinheiro público, abrangendo uma ampla gama de situações, incluindo o tráfico de influência, uso de informações confidenciais e captura de políticas públicas (OECD, 2017). Esta perspectiva se aproxima da ideia de corrupção entendida como ausência de imparcialidade na gestão pública, defendida por Rothstein (2021). Nesta concepção, corrupção é o favorecimento indevido de certas pessoas ou grupos na elaboração e/ou implementação de políticas.

Violações da integridade pública podem ocorrer mesmo na implementação de medidas anticorrupção caso estas sejam aplicadas de forma seletiva contra adversários políticos. Situações deste tipo sugerem uma situação de corrupção sistêmica ou normalizada: mesmo pessoas ou grupos responsáveis pela implementação de políticas anticorrupção não agem com imparcialidade.

A combinação de medidas clássicas contra a corrupção e medidas de promoção da integridade pública são observadas na Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, adotada em 2017. O documento estabelece que treze princípios, divididos em três pilares, devem ser seguidos no combate à corrupção e na promoção da integridade pública: i) um sistema de integridade coerente e abrangente, o qual compõe a infraestrutura ou *hardware* do combate à corrupção; ii) uma cultura de integridade pública no Estado e na sociedade, que constitui o *software* do combate à corrupção; e iii) uma real prestação de contas, a qual forma a segunda parte da infraestrutura ou *hardware* do combate à corrupção. O quadro 1 apresenta os componentes de cada um destes pilares.

QUADRO 1
Pilares da integridade pública, segundo a OCDE

Sistema de integridade coerente e abrangente (<i>hardware</i>)	Cultura de integridade pública no Estado e na sociedade (<i>software</i>)	Prestação de contas (<i>hardware</i>)
Liderança comprometida e preparada	Pessoas não toleram corrupção	Sistema de gestão e controle de riscos dentro de organizações públicas
Atribuições de responsabilidades claras para organizações públicas, bem como coordenação adequada entre elas	Líderes de organizações comunicam aos agentes públicos o que é integridade pública e enfatizam sua importância	Punição da corrupção
Estratégia anticorrupção com objetivos e prioridades claras, utilizando dados, indicadores e análise de risco	Agentes públicos são qualificados e têm compromisso com a integridade	Controle externo às organizações
Incorporação de regras e valores em leis e políticas, bem como sua comunicação efetiva	Agentes públicos são treinados a aplicar princípios de integridade	Participação de <i>stakeholders</i> na formulação da política
	Pessoas se sentem seguras para denunciar violações à integridade	

Fonte: OCDE.

A OCDE destaca a importância de que organizações possuam unidades de integridade pública, responsáveis por implementar políticas de integridade. Estas devem ser instituições com pessoas especializadas, que trabalhem permanentemente com o tema da integridade. Criar unidades de gestão da integridade (UGIs) nas entidades públicas é essencial para que sejam atingidos cinco objetivos intermediários dentro das organizações: i) melhor coordenação dos diferentes instrumentos de gestão; ii) acúmulo de *expertise*; iii) continuidade das políticas; iv) simbolismo de que a integridade é considerada relevante dentro da organização;

e v) criação de uma identidade própria para a área de integridade pública nas organizações (OECD, 2021).

A corrupção não é, portanto, um problema a ser enfrentado apenas com leis, arranjos institucionais e persecução criminal. Dispositivos legais e institucionais são parte de uma caixa de ferramentas para o enfrentamento do problema, mas não são suficientes. Se o fossem, países profundamente corruptos e que adotaram leis e políticas anticorrupção severas já teriam reduzido o problema substancialmente.

Embora o conceito de integridade pública tenha se difundido sobretudo em países desenvolvidos ao longo dos últimos anos, há ideias semelhantes em outros países e regiões. Um exemplo são os três pilares para o enfrentamento da corrupção promovidos pelo governo chinês, quais sejam: i) não ousar ser corrupto; ii) desenhar organizações não corruptas; e iii) não querer ser corrupto (Collignon e Allegri, 2016).⁹ Estes três pilares buscam combater a corrupção por meio, respectivamente, da dissuasão, criando-se um equilíbrio disciplinar; da alteração do funcionamento das organizações, criando-se um equilíbrio de governança/organizacional; e da mudança de normas e valores na sociedade e no Estado, criando-se um equilíbrio social.

3 A ABORDAGEM ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL E A OCDE

No Brasil, a partir do início dos anos 1990, investigações e processos judiciais de grande magnitude demonstraram a escala da corrupção em vários segmentos do Estado, abrangendo áreas e temas diversos. Casos de ampla repercussão envolveram financiamentos ilegais de campanhas políticas, apropriação de recursos da previdência social (*e.g.*, caso Jorgina de Freitas, descoberto em 1991), repasses de recursos federais mediante propina (*e.g.*, caso Anões do Orçamento, descoberto em 1993), acesso privilegiado de instituições financeiras a recursos públicos (*e.g.*, caso Banco Marka, em 1999) e corrupção na contratação de obras de infraestrutura e compras públicas (*e.g.*, Operação Lava Jato).

Foi apenas a partir do início dos anos 2000, contudo, que arranjos institucionais anticorrupção foram criados em diversos segmentos do Estado, um processo que ainda se encontra em curso. Um amplo sistema voltado a disciplinar agentes públicos e privados se desenvolveu no país. Este sistema tem cedido espaço em período recente a uma abordagem integral do problema, adotando-se um entendimento mais abrangente do que seja corrupção (para além de situações óbvias, como pagamento de propinas ou superfaturamento na contratação de obras públicas) e buscando-se equilibrar medidas preventivas e punitivas. Tal perspectiva é conhecida como integridade pública.

9. Respectivamente: *bu gan fu*; *bu neng fu*; e *bu xiang fu*.

Esta seção apresenta a evolução das medidas anticorrupção no Brasil, inicialmente tratando de medidas reativas e de aumento da transparência e, em seguida, das que focam a prevenção e a gestão de riscos.

3.1 Base legal das medidas anticorrupção no Brasil

Como reflexo da maior saliência política do tema nacional e internacionalmente, o governo brasileiro adotou diversas medidas legais a partir do início dos anos 2000 voltadas a enfrentar a corrupção. Como se observa nos próximos parágrafos, não há carência no país de instrumentos legais para se enfrentar o problema.

Em 2000, o governo federal criou o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI) com o objetivo de avaliar a execução dos gastos públicos, considerando sua legalidade, eficácia e eficiência.¹⁰ Em 2001, o governo brasileiro criou uma agência anticorrupção no Executivo: a Controladoria-Geral da União (CGU), que é o órgão central do SCI. Em 2005, criou o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (Siscor), cujo órgão principal também é a CGU.¹¹

Há, ainda, três sistemas de controle orçamentário e financeiro, os quais possuem um papel essencial para o trabalho realizado por órgãos de controle, anticorrupção e de promoção da integridade pública – especialmente pela transparência dos gastos públicos que proporcionam. O primeiro é o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (atual Siop), cujo órgão central é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). O Siop possui três instrumentos principais: o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem ser estabelecidos por leis de iniciativa do Poder Executivo. Em seguida, o Sistema de Administração Financeira Federal, criado em 2000, cujo órgão central é o Tesouro Nacional.¹² Por fim, o Sistema de Contabilidade Federal, criado em 2009, cujo órgão principal também é o Tesouro Nacional.¹³

Como medidas anticorrupção deveriam ser incorporadas por todas as entidades da administração pública federal, foi criado em 2007 um sistema voltado a esta tarefa, qual seja o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEP). O SGEP é coordenado pela Comissão de Ética Pública (CEP), que também o avalia e o supervisiona, sendo integrado pelas comissões de ética nas várias entidades da administração pública federal, as quais funcionam como unidades

10. Decreto nº 3.591, de 5 de setembro de 2000, criado conforme previsto no art. 74 da Constituição Federal.

11. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, alterado pelo Decreto nº 10.768, de 13 de agosto de 2021.

12. Decreto nº 3.590, de 6 de setembro de 2000.

13. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

setoriais do SGEF.¹⁴ A CEP, de acordo com a Lei de Conflito de Interesses, de 2013,¹⁵ igualmente se manifesta em consultas sobre situações de conflito de interesses (reais ou potenciais) envolvendo ministros, ocupantes de cargos de natureza especial, presidentes, vice-presidentes, diretores ou equivalentes de órgãos públicos e agentes públicos ocupantes de cargos do (antigo) Grupo – Direção e Assessoramento Superior (DAS) nos níveis 5 e 6 (ou equivalentes). Da mesma forma, a CGU atua nestas questões, mas nos casos que envolvem os demais agentes públicos, para o qual a CGU concebeu o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI).

Duas outras medidas adotadas foram: i) a Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011;¹⁶ e ii) a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, regulamentada em 2018, quando foi instituído o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (Sisouf).¹⁷ Estas duas medidas estenderam o alcance da agenda anticorrupção na sociedade, criando mecanismos que melhoram o fluxo de informações entre cidadãos e o Estado: ampliou-se o acesso dos cidadãos às informações geradas pelo Estado e também as condições para que o Estado receba informações sobre os serviços prestados diretamente dos cidadãos. Em 2013, a Lei Anticorrupção, conhecida ainda como Lei da Empresa Limpa, foi aprovada, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.¹⁸

3.2 Integridade pública: Brasil e OCDE

Em período mais recente, seguindo a literatura e padrões internacionais de valorização da integridade pública (incluindo recomendações da OCDE), o governo brasileiro tornou a integridade um dos princípios da governança pública e um mecanismo central para o exercício das funções de governo.¹⁹ Em 2018, a CGU estabeleceu orientações para que os órgãos da administração pública federal adotassem procedimentos para a estruturação, execução e monitoramento de seus programas de integridade.²⁰

14. O Sistema Integrado de Gestão Pública (Sigep) foi criado por meio do Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. A CEP foi criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999. As comissões de ética foram inicialmente criadas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, o qual aprovou o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal. Posteriormente, foram criadas comissões de ética ou equivalentes nos demais órgãos da administração pública federal.

15. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013.

16. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

17. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.

18. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

19. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

20. Portaria CGU nº 1.098, de 25 de abril de 2018, alterada pela Portaria CGU nº 57, de 2019.

Em 2021, o governo introduziu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (Sipef).²¹ O Sipef é composto pelo órgão central (CGU) e pelas UGIs, unidades setoriais responsáveis pela gestão de integridade nos órgãos públicos, previstas no Decreto nº 9.203/2017. A criação de um sistema que enfatiza a integridade (o Sipef) não ocorreu em paralelo a sistemas preexistentes: pelo contrário, ele deve perpassar os sistemas de corregedoria, ouvidoria, controle interno, gestão da ética e da transparência, conforme previsto no Decreto nº 10.756, de 2021. Cada uma destas áreas possui sistemas específicos mantidos pela CGU, quais sejam, o SCI, o Siscor, o Sisouv e o SeCI.

Em reunião com representantes das UGIs em dezembro de 2021, o então ministro da CGU, Wagner Rosário, destacou a importância do Decreto nº 10.756, de 1º de janeiro de 2023 (que instituiu o Sipef), e a parceria com a OCDE, indicando a centralidade desta como referência para a CGU.²² Isto posto, embora os arranjos institucionais de enfrentamento à corrupção no Brasil estejam em grande medida alinhados às recomendações da OCDE, o último relatório da OCDE sobre a integridade pública no Brasil considerou que o SGEP e Sipef são importantes, mas se encontravam sobrepostos e geravam confusão entre servidores (OECD, 2021). O relatório recomendou que as funções do SGEP fossem absorvidas pelo Sipef, e que o Sipef estendesse o escopo de seu trabalho para toda a administração pública federal, em vez de alcançar apenas a administração direta, autárquica e fundacional.

Como exemplo dos problemas do atual sistema, as comissões de ética – que são as unidades setoriais do SGEP – têm apenas membros temporários, limitando as condições para que estes se especializem no assunto. Possuem também a dupla função de receber relatórios de violação da integridade e de impor sanções, havendo uma tensão entre estas duas funções. As comissões de ética poderiam, assim, ser absorvidas pelas UGIs, que são as unidades setoriais do Sipef. As UGIs orientam e treinam gestores na área de integridade pública e apoiam a gestão de riscos para a integridade. Dessa maneira, as UGIs seriam capazes de assumir as funções dos comitês de ética, possuindo para tanto um quadro permanente e profissionalizado de gestores.

Ainda segundo o mesmo relatório, um problema semelhante foi observado dentro da CGU: a Diretoria de Promoção da Integridade (DPI) e a Diretoria de Prevenção da Corrupção (DPC) – ambas subordinadas à Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) – possuíam funções em parte coincidentes, gerando falta de clareza, confusão e desperdício de recursos. Como forma de contornar o

21. Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021.

22. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/ocde-apresenta-relatorio-sobre-integridade-publica-em-reuniao-do-sipef>.

problema, a OCDE sugeriu que a DPC trabalhasse sobretudo na área de pesquisa, fornecendo assessoria metodológica e de pesquisa às unidades da STPC.

Algumas dessas sugestões foram de fato seguidas pelo governo brasileiro, em grande medida porque o próprio relatório de 2021 feito pela OCDE foi fruto do apoio técnico desta à CGU, visando fortalecer a integridade pública no governo federal brasileiro. Como reflexo das recomendações da OCDE, o Decreto nº 11.102, de 23 de junho de 2022, transformou a DPC na Diretoria de Informações para Prevenção da Corrupção. Posteriormente, o Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, aprovou a nova estrutura regimental da CGU, que abrange: i) a Secretaria Federal de Controle Interno; ii) a Ouvidoria-Geral da União; iii) a Corregedoria-Geral da União (CRG); iv) a Secretaria de Integridade Privada; v) a Secretaria de Integridade Pública; e vi) a Secretaria Nacional de Acesso à Informação.

Esse decreto também introduziu duas outras mudanças: a STPC foi transformada na Secretaria de Integridade Pública, e a Diretoria de Informações para a Prevenção da Corrupção foi transformada na Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública. Consolidou-se, assim, uma abordagem anticorrupção mais próxima à da OCDE, atribuindo-se maior importância à integridade pública e à realização de pesquisas na área.

4 PERCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS DE CORRUPÇÃO: UMA ANÁLISE BASEADA EM INDICADORES

Há três grandes grupos de indicadores sobre corrupção e anticorrupção, cada um tendo como objetivo mensurar: i) percepções da corrupção; ii) experiências de corrupção; e iii) medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública. Os dois primeiros são abordados nesta seção e o terceiro é tratado na próxima seção.

4.1 Percepção da corrupção

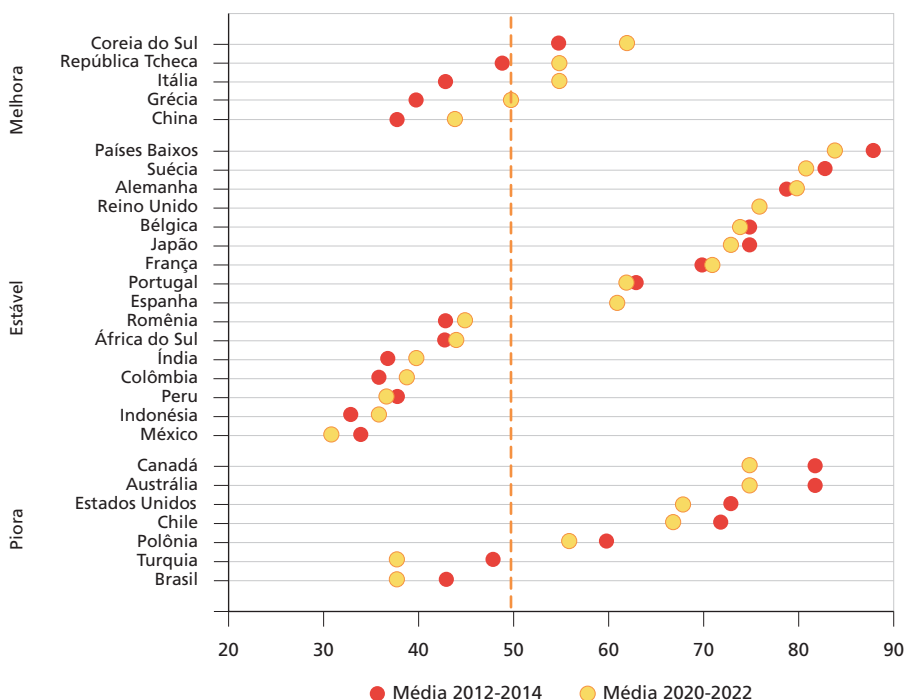
Um dos indicadores mais utilizados na literatura e em discussões sobre *policy* para se medir o grau de corrupção em uma sociedade é o CPI. Este indicador foi criado pela TI em 1995, tendo sido o primeiro indicador deste tipo. Tal indicador e outros semelhantes aferem o grau de percepção da corrupção em uma sociedade. Ao lado de indicadores de experiências de corrupção e confiança em instituições de governo, trata-se de um indicador de resultado.

Embora seja subjetivo, o CPI comumente demonstra experiências vivenciadas diretamente por um indivíduo ou por pessoas próximas a ele, incluindo casos de solicitação de propina por agentes públicos ou expectativas de que pagar propinas facilitaria a prestação de um serviço. O gráfico 1 apresenta dados do CPI, comparando as médias em dois períodos: 2012-2014 e 2020-2022.

A escala varia de zero a cem, na qual cem indica o menor nível possível de percepção de corrupção.

Os dados do gráfico 1 revelam que o nível de percepção da corrupção no Brasil em 2020-2022 (38 pontos) foi próximo aos de outros países de renda média ou baixa, como Índia (40 pontos) e Peru (37 pontos). Entre os países com níveis de percepção da corrupção acima de 50, todos são de renda alta. Observam-se, também pelo gráfico 1, tendências distintas entre países da OCDE: alguns tiveram significativa melhoria deste indicador ao longo do período analisado, como Itália (+12,3 pontos) e Grécia (+10,7 pontos); outros tiveram piora expressiva, como Canadá (-6,7 pontos), Austrália (-7 pontos) e Turquia (-10 pontos).

GRÁFICO 1
Índice de Percepção da Corrupção (CPI)



Fonte: Transparência Internacional.

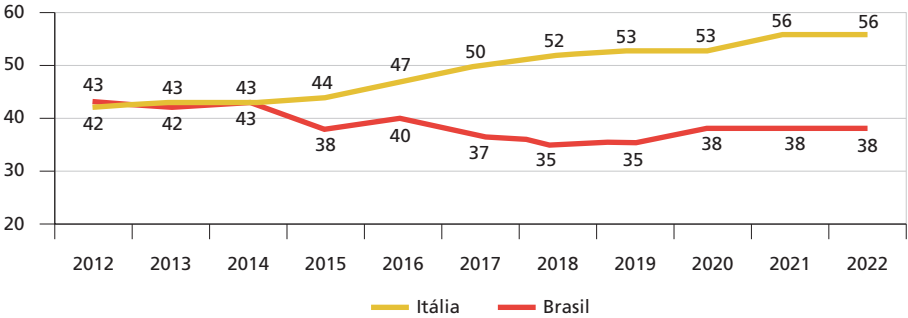
Obs.: 1. A escala do CPI vai de zero a cem.

2. Melhora: aumento de quatro ou mais pontos. Estável: aumento ou diminuição inferior a quatro pontos. Piora: diminuição de quatro ou mais pontos.

3. O gráfico mostra países-membros e *key partners* da OCDE, além daqueles para os quais existe um roteiro de acesso à organização (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Turquia. Roteiro de acesso (três de um total de cinco): Brasil, Peru e Romênia. *Key partners* (cinco de um total de cinco): África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia. O CPI teve sua metodologia atualizada em 2012, razão pela qual dados anteriores não são utilizados na comparação.

O gráfico 2 compara as trajetórias do CPI do Brasil e da Itália entre 2012 e 2022, os quais possuíam valores semelhantes neste indicador no início do período, mas que apresentaram trajetórias distintas nos anos seguintes. É pouco provável que tenha havido um aumento significativo da corrupção no Brasil neste período, mas houve, é claro, um aumento nas notícias e investigações, o que provavelmente ocasionou o incremento da percepção de corrupção no país.

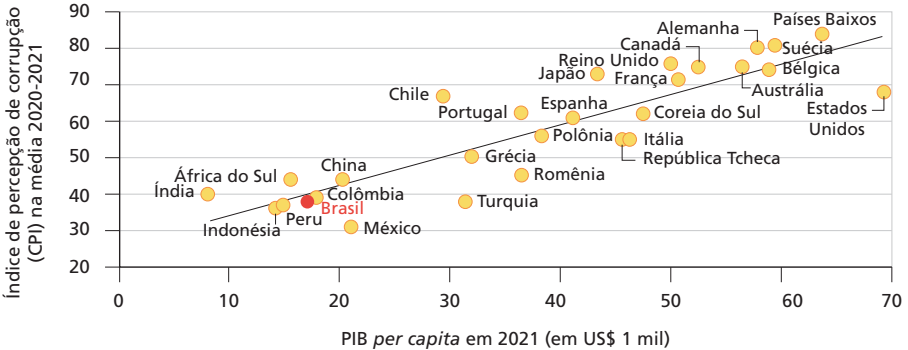
GRÁFICO 2
Índice de Percepção da Corrupção (CPI): Brasil e Itália (2012-2022)



Fonte: Transparência Internacional.
Obs.: A escala do CPI vai de zero a cem. Quanto maior o valor, menor é a percepção de corrupção.

Apesar de haver variação significativa entre países dentro das mesmas faixas de renda (alta, média e baixa), quanto menor a renda, maiores tendem a ser os níveis de percepção da corrupção, conforme observado no gráfico 3. Dois dos principais *outliers* são Chile e Estados Unidos, que estão bastante abaixo e acima, respectivamente, do que seria “esperado” para o seu nível de PIB *per capita*.

GRÁFICO 3
Índice de Percepção da Corrupção (CPI) e PIB *per capita*

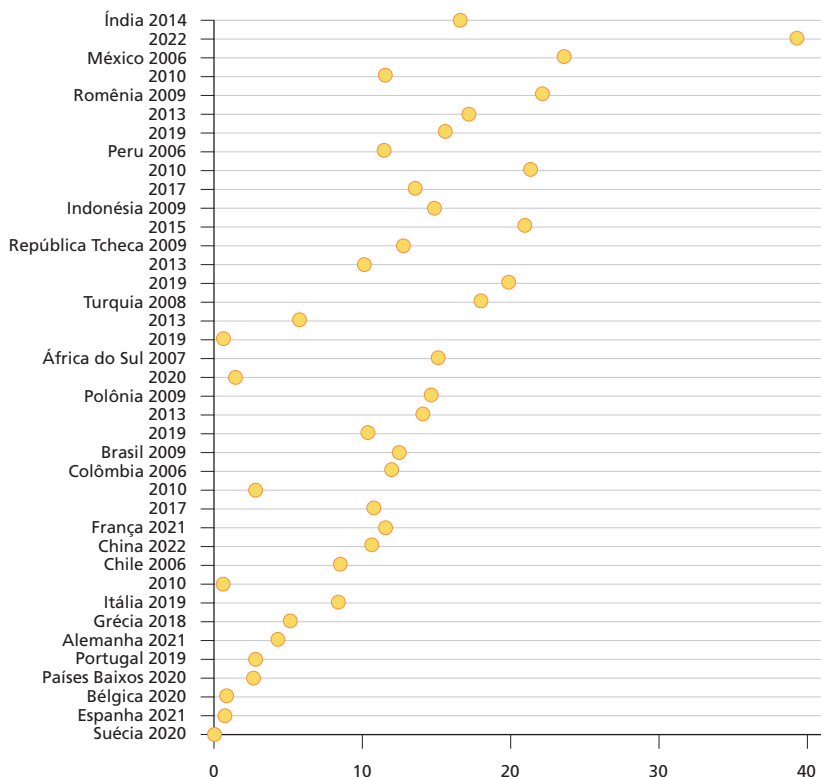


Fonte: Transparência Internacional (média 2020-2022) e Banco Mundial (2021).
Obs.: A escala do CPI vai de zero a cem.

Para *surveys* feitos com empresas, a OCDE usa dados do World Bank Enterprise Surveys (WBES), organizado pelo Banco Mundial. Por meio do WBES, empresas são perguntadas acerca de suas experiências de corrupção e expectativas quanto à necessidade de terem que pagar propinas para obterem algum serviço do Estado. O gráfico 4 apresenta o percentual de empresas que esperavam ter que pagar propina para que “as coisas saíssem”. Embora este indicador seja de percepção, ele é provavelmente mais influenciado do que o CPI por possíveis experiências prévias de corrupção das empresas respondentes ou de outras empresas com as quais elas tenham (ou tenham tido) contato. Este percentual foi de 13% no Brasil (2009), próximo aos valores para a República Tcheca (2009) e a França (2021), e inferior aos da Índia (2022) e da Indonésia (2009 e 2015). O Chile teve em 2010 um percentual abaixo de 1%.

GRÁFICO 4

Empresas que esperavam ter que pagar propina para que “as coisas saíssem”
(Em %)



Fonte: WBES/Banco Mundial.

Obs.: O gráfico mostra países-membros e *key partners* da OCDE, além daqueles para os quais existe um roteiro de acesso à organização (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Para vários países, há dados para mais de um ano, os quais foram colocados um sobre o outro para facilitar a identificação de alterações ao longo do período analisado.

Os dados dos gráficos 1 a 4 indicam que a percepção da corrupção no Brasil entre pessoas e empresas não destoia substancialmente daquela observada em países com níveis semelhantes de desenvolvimento ou mesmo daqueles em estágios mais avançados.

No entanto, é provável que haja grande variação regional no Brasil, tanto na percepção de corrupção como nas experiências de corrupção. Um indicador único para o país é, assim, um ponto de partida, mas a elaboração de medidas anticorrupção requereria dados mais detalhados.

Um outro problema de *surveys* desse tipo (especialmente o CPI e equivalentes) é serem endógenos a fatores não necessariamente relacionados à dimensão da corrupção. Há pelo menos dois destes fatores. Em primeiro lugar, a cobertura midiática sobre o tema pode influenciar percepções da população sobre o assunto: quanto mais notícias circulam sobre casos de corrupção, maior a probabilidade de que as pessoas pensem que a corrupção ocorre em nível elevado – ainda que ela se mantenha constante. Além disso, medidas anticorrupção podem ampliar a percepção de corrupção entre os cidadãos, ainda que tais medidas contribuam para diminuir a corrupção. Ou seja, paradoxalmente, a percepção de corrupção pode crescer enquanto a corrupção diminui.

Uma forma de corrigir estas distorções é perguntar a pessoas e empresas se estas tiveram alguma experiência de corrupção, ou seja, se pagaram suborno para agentes públicos ou deles receberam algum pedido de suborno.

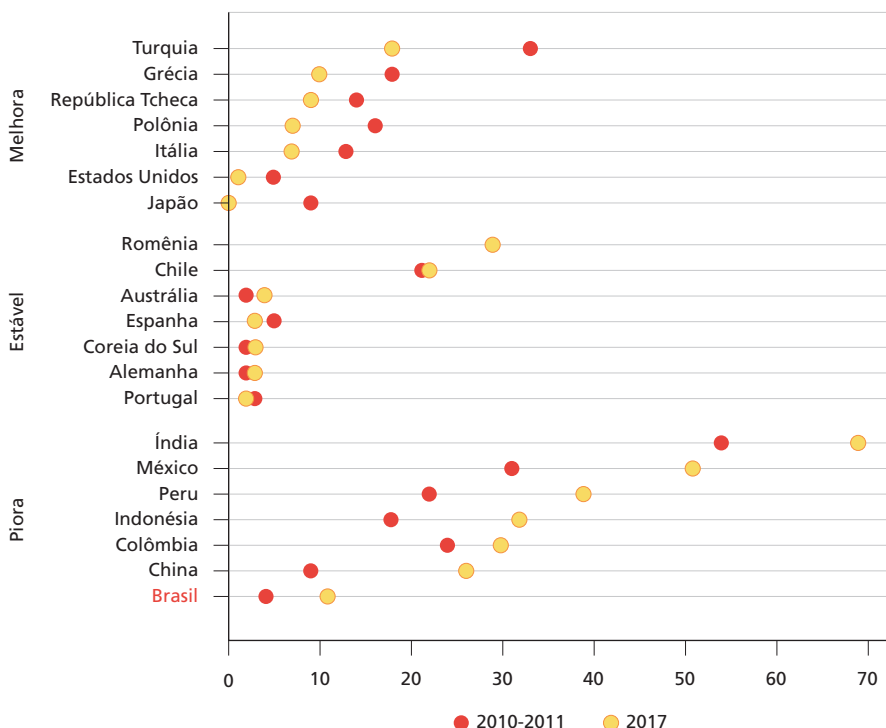
4.2 Experiências de corrupção

Indicadores de experiências de corrupção medem o quanto pessoas e empresas receberam pedidos de propina e/ou pagaram propinas para a prestação de um serviço público. Para *surveys* feitos com pessoas, a OCDE utiliza duas fontes: i) o Eurobarômetro para países da União Europeia e o Reino Unido, organizado a pedido da União Europeia; e ii) o GCB para os demais países da OCDE e não membros da OCDE, realizado pela TI. Para *surveys* feitos junto a empresas, a OCDE usa dados do WBES, organizado pelo Banco Mundial. Nestes *surveys*, pessoas e empresas são perguntadas se tiveram alguma experiência de corrupção, como ter pago propina para obter um serviço público nos doze meses anteriores.

O gráfico 5 apresenta o percentual de pessoas que disseram ter pago propina ou ter recebido um pedido de propina para a prestação de um serviço público ao longo dos doze meses anteriores. Os dados utilizados são do GCB.

GRÁFICO 5

Experiências de corrupção na sociedade: pessoas que pagaram propina ou receberam um pedido de propina nos doze meses anteriores
(Em %)



Fonte: Transparência Internacional (GCB).

Obs.: 1. Melhora: aumento de quatro ou mais pontos percentuais. Estável: aumento ou diminuição inferior a quatro pontos percentuais. Piora: diminuição de quatro ou mais pontos percentuais.

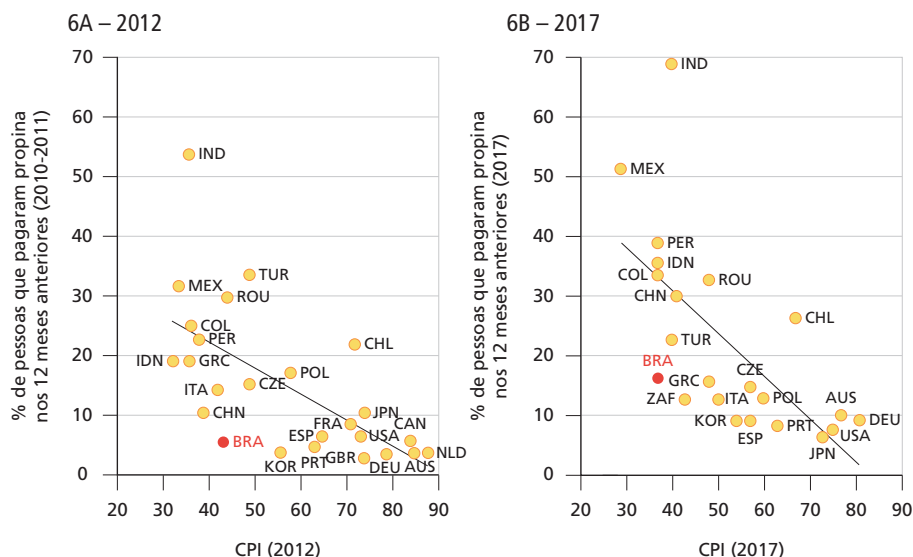
2. O gráfico mostra países-membros e *key partners* da OCDE, além daqueles para os quais existe um roteiro de acesso à organização (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Turquia. Roteiro de acesso (três de um total de cinco): Brasil, Peru e Romênia. *Key partners* (cinco de um total de cinco): África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia.

Os dados do gráfico 5 indicam que os níveis de corrupção experimentados pela população no Brasil não são extremamente elevados e não destoam substancialmente dos observados em alguns outros países da OCDE – embora tenha havido piora neste indicador entre 2010-2011 e 2017. No Brasil, 11% dos respondentes disseram ter pago propina para obter um serviço público (em 2017), percentual próximo aos registrados na Grécia e na República Tcheca, e substancialmente menor que os registrados nos demais países de renda média ou baixa listados.

Esses dados de experiências de corrupção não estão necessariamente relacionados aos de percepção da corrupção, embora a correlação entre eles seja relativamente alta. O gráfico 6 compara estes dois indicadores em dois períodos. Observa-se que países nos quais as pessoas têm mais experiências de corrupção tendem a apresentar um valor menor do CPI, mas há hiatos grandes em vários casos: um CPI abaixo do “esperado” foi observado para Brasil, Coreia do Sul e Portugal, por exemplo; e um CPI acima do “esperado” para Chile, México e Índia. Este hiato pode decorrer de, ao menos, duas situações: i) casos de *petty corruption* são raros, mas há casos de *grand corruption* bastante conhecidos, levando as pessoas a abstraírem da experiência própria e pensarem nos casos dos quais elas têm conhecimento, mas não vivenciaram; e ii) um descolamento entre percepção e realidade, na qual a corrupção imaginada é maior (ou menor) do que a real.

GRÁFICO 6

Experiências e percepção de corrupção – Índice de Percepção da Corrupção (CPI)
(Em %)



Fonte: Transparência Internacional (CPI e GCB).

Obs.: 1. Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes.

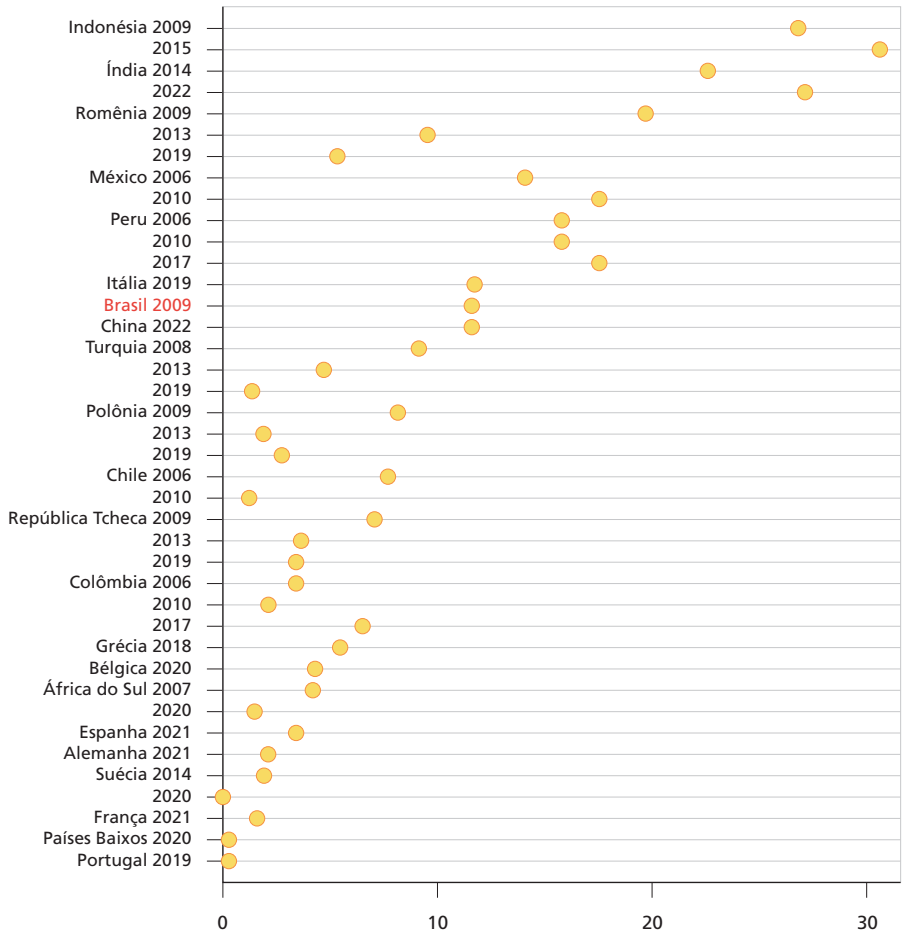
2. Membros da OCDE (21 de um total de 38): Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, México, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia e Turquia. Roteiro de acesso (três de um total de cinco): Brasil, Peru e Romênia. *Key partners* (cinco de um total de cinco): África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia.

3. O GCB não é conduzido com periodicidade regular. Dados do GCB para o Brasil estavam disponíveis apenas para os anos de 2010-2011 e 2017, razão pela qual estes anos foram selecionados para a comparação. O CPI teve sua metodologia atualizada em 2012, motivo pelo qual dados de 2012 (e não de 2011) estão sendo usados em um dos gráficos.

4. Países: AUS – Austrália; BRA – Brasil; CAN – Canadá; CHL – Chile; CHN – China; COL – Colômbia; CZE – República Tcheca; DEU – Alemanha; ESP – Espanha; FRA – França; GBR – Reino Unido; GRC – Grécia; IDN – Indonésia; IND – Índia; ITA – Itália; JPN – Japão; KOR – Coreia do Sul; MEX – México; NLD – Países Baixos; PER – Peru; POL – Polônia; PRT – Portugal; ROU – Romênia; TUR – Turquia; USA – Estados Unidos; e ZAF – África do Sul.

O gráfico 7 apresenta a incidência de suborno entre empresas, que é o percentual de empresas que receberam um pedido de propina de um agente público nos doze meses anteriores. Este percentual foi de 12% no Brasil (2009), próximo aos índices da Romênia (2013) e Itália (2019), e bastante inferior aos de Índia (2014 e 2022) e Indonésia (2009 e 2015). O Chile atingiu em 2010 níveis semelhantes aos da Suécia (2014) e França (2021).

GRÁFICO 7
Incidência de suborno: empresas que receberam ao menos um pedido de propina
(Em %)



Fonte: WBES/Banco Mundial.

Obs.: 1. A incidência de suborno é o percentual de empresas que tiveram pelo menos um pedido de pagamento de propina ao longo dos doze meses anteriores, considerando-se as seguintes transações com o governo: serviços de água, luz, telefonia etc. (*utilities*), autorizações e licenças, e tributos.

2. O gráfico mostra países-membros e *key partners* da OCDE, além daqueles para os quais existe um roteiro de acesso à organização (desde que haja dados disponíveis). Foram selecionados apenas os países com mais de 10 milhões de habitantes. Para vários países, há dados para mais de um ano.

Estes dados indicam, ao menos à primeira vista, que o Brasil não apresenta percentuais substancialmente mais altos que os de vários membros da OCDE, embora a situação não esteja, é claro, em patamares aceitáveis. Os percentuais relativamente baixos no Brasil podem indicar que não há um problema generalizado de *petty corruption* no país: a corrupção parece se concentrar em setores ou locais específicos. Como exemplos, não há evidências de que atendimentos no sistema de saúde, recebimentos de benefícios de assistência social ou previdência social, ou a obtenção de vagas em escolas para crianças requeiram, sistematicamente, pagamentos de propina. Ao mesmo tempo, a ocorrência de grandes casos de corrupção no país indica a existência de esquemas de *grand corruption* envolvendo, por exemplo, grandes contratos com o setor público, financiamento ilegal de campanhas, e apropriação de recursos públicos por segmentos da elite política, burocrática e empresarial do país. Contudo, deve-se considerar que estes percentuais podem ser enviesados caso respondentes desconfiem do uso que se fará da informação, a qual poderia, em tese, mesmo incriminá-los.

Ademais, embora os dados dos gráficos anteriores sejam amplamente utilizados na literatura acadêmica e em documentos de *policy* como evidência do problema da corrupção, eles não refletem as características da corrupção. Como exemplo, a informação de que cerca de 10% das pessoas pagaram propina para obter um serviço público no Brasil é útil como ponto de partida, mas limitada para a formulação de políticas anticorrupção ou de integridade pública. Tais dados não revelam se estes são casos de corrupção em pequena ou grande escala, nem os setores nos quais a corrupção está concentrada. A corrupção pode ser comum para a prestação de certos serviços públicos, por exemplo, mas rara ou inexistente para outros.

Por esse motivo, outros indicadores são necessários, alguns dos quais são sugeridos na literatura ou desenvolvidos por governos e organizações internacionais – incluindo certos indicadores desenvolvidos pela OCDE. Parte destes indicadores mede a existência e as características de políticas anticorrupção, sendo explorados nas próximas seções.

5 INDICADORES DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Na OCDE, a ênfase no desenvolvimento de indicadores para a avaliação do enfrentamento à corrupção é relativamente recente. Os novos Indicadores de Integridade Pública da OCDE medem a força da estrutura regulatória e institucional, a implementação de medidas-chave contra a corrupção, e resultados relacionados por meio de 75 indicadores agrupados em seis conjuntos, uma divisão baseada na estrutura normativa da Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública.

Esses indicadores são todos baseados em *surveys* feitos com os governos dos países participantes. As informações prestadas pelos governos são validadas pela OCDE, onde técnicos buscam comprovar se o informado possui amparo nas ações de governo. Dos seis conjuntos de indicadores, dois possuíam dados disponíveis em meados de 2023 (um deles divulgado em 2022 e o outro em 2023).

5.1 Indicadores de integridade pública: qualidade do arcabouço estratégico

O primeiro conjunto de indicadores mede a qualidade do arcabouço estratégico (*quality of strategic framework*), o qual cobre oito áreas, brevemente explicadas no quadro 2.

QUADRO 2
Indicadores de integridade pública da OCDE: qualidade do arcabouço estratégico

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
1	Abrangência (<i>coverage of strategic framework</i>)	Revisão pela OCDE das estratégias relacionadas à integridade pública (estratégias de integridade pública), fornecidas pelas autoridades nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. Uma ou várias estratégias podem constituir o arcabouço estratégico. As estratégias precisam ser adotadas no âmbito do governo (Conselho de Ministros ou equivalente) e estar em vigor. Os objetivos devem ser primários (objetivos de primeiro nível).	-	7
2	Evidências (<i>evidence-based problem analysis and use of diagnostic tools</i>)	Revisão das evidências e fontes de dados usadas para o desenvolvimento da estratégia, referenciadas nas próprias estratégias ou nos materiais de referência fornecidos pelas autoridades nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	3
3	Qualidade da estratégia (<i>minimum content in public integrity strategies</i>)	Revisão das estratégias de integridade pública pela OCDE, conforme informado pelos governos nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	4

(Continua)

(Continuação)

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
4	Consultas (<i>inclusiveness and transparency of intergovernmental and public consultations</i>)	Mensuração de quanto as estratégias de integridade pública são desenvolvidas de forma consistente, inclusiva e transparente. A metodologia baseia-se na revisão do marco regulatório dos processos de consulta e revisão. As autoridades nacionais são convidadas a fornecer à OCDE referências dos regulamentos aplicáveis, além de provas documentais de consultas de registros públicos.	– Recomendação do Conselho da OCDE sobre Política Regulatória e Governança, 2012 (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance). Disponível em: https://www.oecd.org/publications/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca-9789264209084-pt.htm . – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm .	7
5	Adequação do plano de implementação (<i>adequacy of implementation structures and reporting</i>)	Revisão pela OCDE das estruturas e funções responsáveis pela implementação da estratégia e seu plano de ação. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. As autoridades nacionais são demandadas a fornecer informações sobre as estruturas de implementação de cada estratégia, além dos planos de ação e relatórios de monitoramento.	-	15
6	Taxa de implementação (<i>implementation of activities</i>)	Taxa de implementação das atividades relacionadas aos objetivos estratégicos voltados à integridade pública, conforme apresentado nos relatórios de monitoramento fornecidos pelas autoridades nacionais. Excluem-se as atividades em curso, contínuas ou apenas parcialmente implementadas. A taxa é apresentada para o último ano civil completo, o ano anterior ou o último período completo do plano de ação, o que for menor. A taxa mais baixa para qualquer um dos objetivos estratégicos em todas as estratégias é a apresentada.	-	1
7	Sustentabilidade financeira (<i>financial sustainability</i>)	Revisão pela OCDE dos planos de ação e/ou documentação orçamentária para estratégias de integridade pública identificadas, fornecidas pelas autoridades nacionais. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	4

(Continua)

(Continuação)

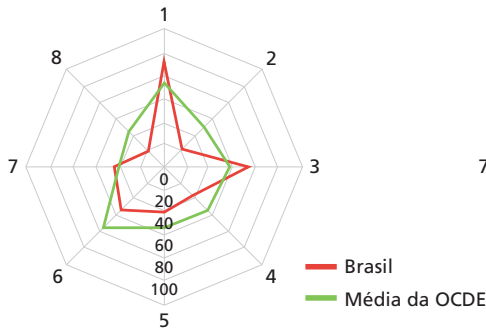
Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
8	Práticas de avaliação (<i>transparency of evaluation practices and use in decision-making</i>)	Revisão pela OCDE dos relatórios de avaliação das estratégias de integridade pública identificadas. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador. As estratégias predecessoras referem-se a quaisquer estratégias anteriores às atualmente em vigor. Se não existirem estratégias predecessoras, o critério será atendido automaticamente.	-	5

Fonte: OECD Public Integrity Indicators.
Elaboração do autor.

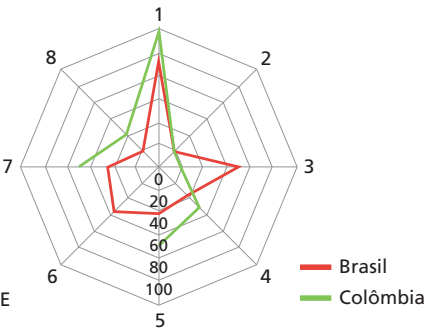
Cada uma destas áreas possui subindicadores, em sua maioria *dummies*. Estes subindicadores medem se documentos de alto nível existem, assim como o conteúdo destes, seu acompanhamento e avaliação, o envolvimento de *stakeholders* e a alocação de recursos para a área. A figura 1 apresenta o desempenho do Brasil em cada um destes oito indicadores, comparando-os à média da OCDE e a três países com trajetórias institucionais distintas: i) Colômbia, país de renda média, que ingressou na OCDE recentemente; ii) Suécia, país de renda alta, cujos arranjos institucionais anticorrupção são recentes; e iii) Reino Unido, país de renda alta, pioneiro na criação de arranjos institucionais anticorrupção.

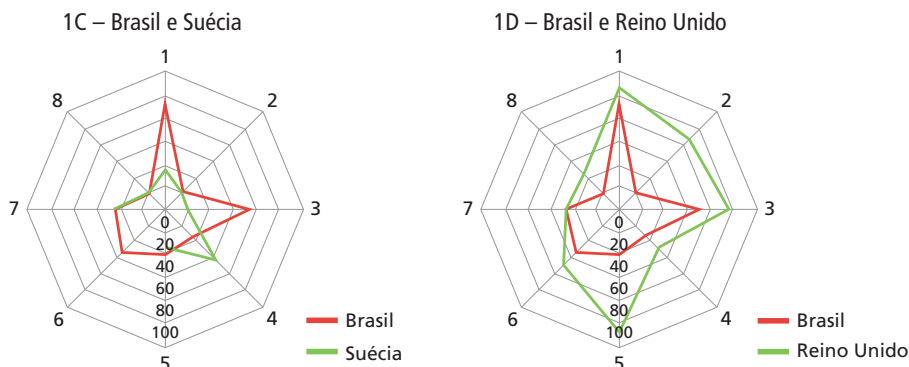
FIGURA 1
Qualidade do arcabouço estratégico: desempenho do Brasil e demais países da OCDE (2022)

1A – Brasil e média da OCDE



1B – Brasil e Colômbia





Fonte: OECD Public Integrity Indicators, 2022.

Obs.: 1. A escala é de zero a cem para cada indicador.

2. Grupos de indicadores: 1. abrangência; 2. evidências; 3. qualidade da estratégia; 4. consultas; 5. adequação do plano de implementação; 6. taxas de implementação; 7. sustentabilidade financeira; e 8. práticas de avaliação.

As médias para os países da OCDE encontram-se em níveis baixos ou intermediários em todos esses indicadores. Estes dados indicam, assim, que estratégias amplas e consolidadas de integridade pública são relativamente incomuns mesmo entre democracias avançadas. Em comparação aos demais países da OCDE, o Brasil tem um bom desempenho quanto à abrangência do marco legal e institucional para o enfrentamento da corrupção (*coverage of strategic framework*), a promoção da integridade (*minimum content in public integrity strategies*) e a disponibilidade de recursos financeiros para a área (*financial sustainability*). Estas três áreas possuem, contudo, algumas deficiências, especialmente as seguintes: i) falta de objetivos estratégicos para mitigar os riscos à integridade pública no setor privado, empresas estatais e parcerias público-privadas; ii) falta de estratégias específicas para mitigar os riscos à integridade pública nas áreas de infraestrutura, habitação, saúde, educação, tributação e aduana; e iii) ausência de estimativas dos custos envolvidos para a promoção da integridade pública.

O desempenho do Brasil é abaixo da média da OCDE nas áreas descritas a seguir.

- 1) Consultas com *stakeholders* (*inclusiveness and transparency of intergovernmental and public consultations*) – a necessidade de consultas públicas não é estabelecida em lei, não havendo mecanismos sistemáticos de consulta a outros setores do governo e à sociedade na elaboração de estratégias de integridade pública. A recomendação da OCDE é que tais consultas sejam feitas por um período de tempo adequado e que as partes interessadas possam ter acesso a versões preliminares da estratégia e ao material usado na sua elaboração, sobre os quais estes atores poderiam tecer sugestões, comentários e críticas.

- 2) Implementação (*implementation of activities*) e acompanhamento da implementação de políticas (*adequacy of implementation structures and reporting*) – parte substancial das medidas não é efetivada e, entre as que são, há carência de registros de implementação e posterior avaliação. A estratégia de integridade pública brasileira possui um plano de ação coordenado por um órgão claramente identificado (a CGU), mas este plano carece de uma lista de atividades, metas, indicadores de resultado, fontes de dados a serem utilizadas, possibilidade de colaboração com governos subnacionais, e discriminação das organizações que lideram a concretização de objetivos específicos. Da mesma forma, não há um sistema adequado de monitoramento da implementação, não existindo tampouco relatórios periódicos de controle do plano de ação. Estes deveriam acompanhar o progresso das atividades com base em indicadores e metas preestabelecidas e em consulta com *stakeholders*, assim como fazer recomendações para gestores e autoridades.
- 3) Avaliação (*transparency of evaluation practices and use in decision-making*) – não existem documentos de avaliação de estratégias anteriores, as quais teriam que ser feitas em conjunto com os *stakeholders*, e cujos resultados deveriam subsidiar estratégias posteriores.
- 4) Uso de evidências – há uma carência geral de políticas baseadas em evidências (*evidence-based problem analysis and use of diagnostic tools*). Estudos realizados no Brasil e em outros países ou avaliações de experiências anteriores não são utilizados sistematicamente para subsidiar políticas na área.

Contudo, observa-se também na figura 1 grande variação dentro da OCDE. O Reino Unido possui valores iguais ou superiores aos do Brasil em todos os indicadores, os quais são o resultado de uma trajetória longa de formação e consolidação de arranjos institucionais de combate à corrupção e promoção da integridade. Na Suécia, um dos países menos corruptos do mundo, o Executivo adotou estratégias anticorrupção e de promoção da integridade em período mais recente, o que se reflete em indicadores com valores mais baixos. O país criou uma agência anticorrupção, por exemplo, apenas em 2012, onze anos depois da criação da CGU pelo governo brasileiro.

5.2 Indicadores de integridade pública: *accountability* na elaboração de políticas públicas

O segundo conjunto de indicadores é o de *accountability* na elaboração de políticas públicas, cobrindo dezessete áreas. Destas áreas, dez são medidas por indicadores compostos e sete por indicadores simples. Cada uma destas áreas é discriminada e brevemente explicada no quadro 3.

QUADRO 3
Indicadores de integridade pública da OCDE: *accountability* na elaboração de políticas públicas

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
1	Regulações sobre governo aberto (<i>regulatory framework for access to information, open data and public consultation</i>)	As autoridades nacionais fornecem à OCDE referências dos artigos da legislação primária sobre acesso à informação, dados abertos, e consultas públicas, as quais devem atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	Subindicadores 1 a 8 sobre acesso à informação e 9 a 11 sobre consulta pública: – Recomendação da OCDE para acesso aprimorado e uso mais eficaz das informações do setor público, 2008 (Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/122/122.en.pdf. – Resolução nº 435 do Conselho da Europa sobre Transparência e Governo Aberto, 2018 (Resolution 435 – Transparency and Open Government). Disponível em: https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808eca26. Subindicadores 6 e 7 sobre dados abertos: – Recomendação sobre Estratégias de Governo Digital da OCDE, 2014 (Recommendation of the Council on Digital Government Strategies). Disponível em: https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm. – Recomendação do Conselho da OCDE sobre Governo Aberto, 2017 (Recommendation of the Council on Open Government). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/instruments/OECD-LEGAL-0438. – Declaração sobre Governo Aberto, da Open Government Partnership (OGP), 2011 (Open Government Declaration). Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/.	13

(Continua)

(Continuação)

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
2	Regulações sobre transparência da influência em políticas (<i>regulatory framework for transparency in lobbying, conflict-of-interest and political finance</i>)	As autoridades nacionais fornecem referências das disposições existentes, as quais devem atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	Subindicadores 1 a 3 sobre transparência em atividades de <i>lobby</i>: – Recomendação do Conselho da OCDE sobre os Princípios para a Transparência e a Integridade no <i>Lobbying</i> – C(2010)16 (OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying). Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm. – Recomendação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre a regulamentação legal das atividades de <i>lobby</i> no contexto da tomada de decisão pública, 2017 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making). Disponível em: https://rm.coe.int/0900001680700a40. Para que os critérios dos subindicadores 1 a 3 sejam cumpridos, o marco regulatório deve se aplicar aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Subindicadores 4 a 14 sobre gerenciamento de situações de conflito de interesses: – Recomendação do Conselho sobre Diretrizes da OCDE para a Gestão de Conflitos de Interesse no Setor Público – C(2003)107 (Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences). Disponível em: https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf. – Princípios de alto nível do G20 para prevenir e combater a corrupção em situações de emergência, 2018 (G20 High-Level Principles on Preventing and Combating Corruption in Emergencies). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Principles/2021_G20_High-Level_Principles_on_Preventing_and_Combating_Corruption_in_Emergencies.pdf.	24

(Continua)

(Continuação)				
Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
2	Regulações sobre transparência da influência em políticas <i>(regulatory framework for transparency in lobbying, conflict-of-interest and political finance)</i>	As autoridades nacionais fornecem referências das disposições existentes, as quais devem atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	Subindicadores 15 a 23 sobre financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: – Recomendação nº 1516 (2001) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (Financing of Political Parties – Parliamentary Assembly Recommendation 1516). Disponível em: https://rm.coe.int/native/09000016805e019f . – Recomendação Rec(2003)4 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-membros sobre regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, 2003 (Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns). Disponível em: https://rm.coe.int/16806cc1f1 . – Diretrizes da Comissão de Veneza do Conselho da Europa sobre o Financiamento de Partidos Políticos, vários documentos (Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Political Parties). ¹ Disponível em: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PL(2016)003-e . – Código de Boas Práticas em Assuntos Eleitorais, Diretrizes sobre Regulamentação de Partidos Políticos, pela OSCE/ODIHR e Comissão de Veneza, 2010 (Code of Good Practice in Electoral Matters – Guidelines and Explanatory Report). Disponível em: https://rm.coe.int/090000168092af01 . – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm .	24
			-	9
3	Governo aberto na prática <i>(coverage of basic functions to implement access to information and open data)</i>	As informações são enviadas pelas autoridades nacionais à OCDE, versando sobre as funções básicas encarregadas da implementação do acesso à informação e políticas de dados abertos para atender a um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador.		

(Continua)

(Continuação)				
Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
4	Abertura do processo decisório (<i>openness of government decision-making process</i>)	A documentação sobre os procedimentos e práticas de tomada de decisão ao nível do governo (Conselho de Ministros ou equivalente) é fornecida pelas autoridades nacionais ao governo. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	3
5	Consultas públicas na prática (<i>public consultation in practice</i>)	Revisão da documentação fornecida pelas autoridades nacionais à OCDE sobre os procedimentos e práticas de consulta pública. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	3
6	Conflito de interesses (<i>use of conflict-of-interest prevention mechanisms for senior officials</i>)	Revisão das informações enviadas pelas autoridades nacionais sobre procedimentos relacionados à gestão de conflitos de interesse e sanções, assim como sobre sua implementação, de acordo com um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador. Apenas as declarações de conflitos de interesse geral e/ou de ativos, assim como a divulgação de dados financeiros, são levadas em consideração, não incluindo declarações <i>ad hoc</i> de conflitos de interesse referentes a situações específicas (por exemplo, declaração de conflito de interesses durante uma discussão em comitê ou plenário do Parlamento).	Em países com declaração obrigatória sobre conflitos de interesse, as taxas para os subindicadores 1 a 4 representam o número real de declarações de conflitos de interesse apresentadas em relação ao total requerido. Nos países sem declaração obrigatória de interesses, as taxas para os critérios 1 a 4 representam o número real de declarações de conflitos de interesse apresentadas em relação ao número total de integrantes do Estado em certas categorias (ministros, parlamentares, juízes de alto nível, funcionários públicos de primeira linha).	9
7	Supervisão do financiamento de partidos e campanhas (<i>oversight and prevention mechanisms for financing of political parties and election campaigns</i>)	A documentação fornecida à OCDE pelas autoridades nacionais e pelo órgão responsável pelo financiamento político são revisadas. Deve-se atender a um conjunto de critérios, cada um medido por um subindicador.	-	7
(Continuação)				

(Continua)

(Continuação)

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
8	<i>Lobby (transparency of lobbying activities and prevention of undue influence)</i>	As informações enviadas à OCDE pelas autoridades nacionais sobre procedimentos relacionados a atividades de <i>lobby</i> e prevenção de influência indevida e sua implementação são revisadas, seguindo-se um conjunto de nove critérios, cada um medido por um subindicador.	-	9
9	Bancos de dados (<i>proactive disclosure of datasets</i>)	Avaliação de <i>websites</i> de órgãos da administração pública, com o objetivo de determinar o nível de divulgação das informações relevantes. As autoridades nacionais fornecem à OCDE referências para esses bancos de dados, e a informação fornecida é então validada pela OCDE.	-	15
10	Consultas sobre projetos de lei (<i>draft laws sent for written public consultation</i>)	Total de projetos de lei submetidos ao Parlamento que não passaram por consulta pública escrita (de acordo com os regulamentos nacionais), dividido pelo total de projetos de lei submetidos ao Parlamento.	-	10
11	Estabilidade legislativa (<i>legislative stability</i>)	Proporção calculada dividindo-se o número de leis originalmente adotadas dois anos antes do ano atual, e que foram alteradas no ano anterior, pelo número total de novas leis adotadas dois anos antes do ano atual. As emendas às leis mais antigas e à lei orçamentária anual são excluídas deste cálculo.	-	1

(Continua)

(Continuação)				
Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
12	Escrutínio de processos legislativos (<i>legislative procedural scrutiny</i>)	Número de leis propostas pelo governo (novas leis e emendas) e adotadas pelo Parlamento durante todo o ano anterior à avaliação em procedimentos extraordinários (por exemplo, em processos urgentes, abreviados ou simplificados), dividido pelo número total de leis propostas pelo governo adotadas pelo Parlamento dentro do mesmo ano. Caso não existam processos extraordinários no país, será utilizado o número de leis aprovadas em dez dias ou menos, em vez do número de leis aprovadas em processos extraordinários.	-	1
13	Financiamento público de partidos (<i>public share of political parties financing</i>)	Valor total das receitas de todos os partidos políticos dividido pelo valor total do financiamento público fornecido aos partidos políticos.	-	1
14	Integridade pós-emprego de ministros (<i>post-employment integrity of ministers</i>)	Frequência com que ministros mudaram de emprego de um ministério para uma organização do setor privado que opera no âmbito da área de competência desse ministério. O cálculo é feito da seguinte forma: número de ministros empregados em até dois anos por uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério, dividido pelo número total de ministros que saíram dos ministérios nos últimos cinco anos. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse, negociação de informações privilegiadas, entre outros.	-	1

(Continua)

(Continuação)

Número do indicador	Nome do indicador	Forma de cálculo	Normas ou legislação de referência	Número de subindicadores
15	Integridade pós-emprego de altos funcionários (<i>post-employment integrity in practice of top officials</i>)	Frequência com que servidores públicos de primeiro escalão (primeiro nível abaixo do ministro) mudaram de emprego de um ministério para uma organização do setor privado que opera no âmbito da área de competência desse ministério. O cálculo é feito da seguinte forma: número de servidores de primeiro escalão empregados em até dois anos por uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério, dividido pelo número total de servidores de primeiro escalão que saíram dos ministérios nos últimos cinco anos. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse, negociação de informações privilegiadas, entre outros.	-	1
16	Confiança no governo (<i>trust in government</i>)	Dados oriundos do OECD Trust Survey	-	1
17	Confiança no Parlamento (<i>trust in parliament</i>)	Dados oriundos do OECD Trust Survey	-	1

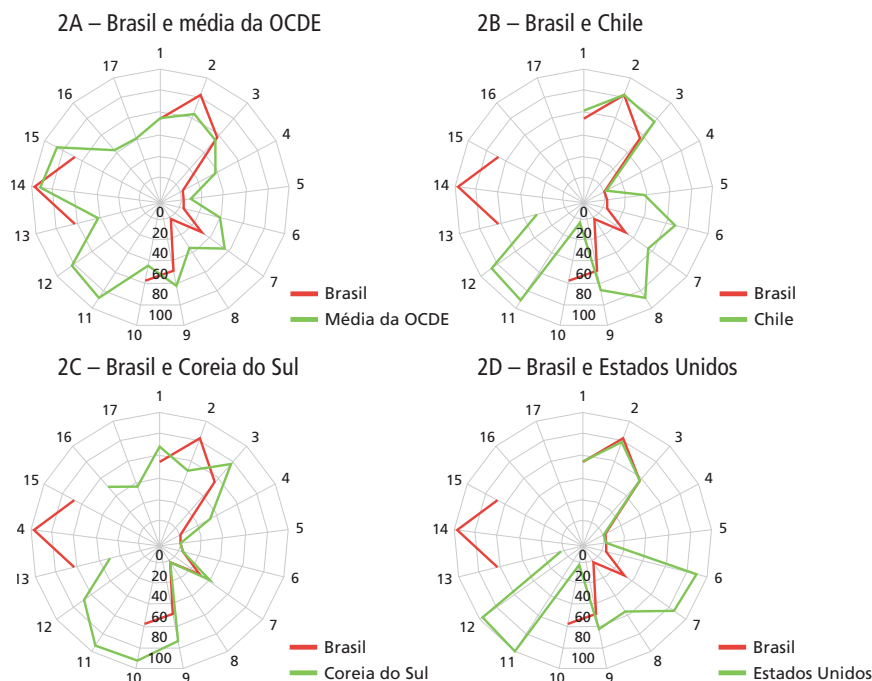
Elaboração do autor.

Nota: ¹ A Comissão de Veneza (formalmente chamada de Comissão Europeia para a Democracia através do Direito) foi criada em 1990 pelo Conselho da Europa com o objetivo de promover a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito, possuindo atualmente 61 Estados-membros. Sua missão institucional coincide com a do Conselho da Europa, o qual se subordina à Corte Europeia de Direitos Humanos. A Comissão de Veneza é composta por *experts* da área de direito constitucional, incluindo acadêmicos, juizes e outros profissionais da área, oriundos dos Estados-membros. Diversas organizações usam os pareceres da Comissão de Veneza como referência, incluindo a Corte Europeia de Direitos Humanos, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Organização das Nações Unidas (ONU), OCDE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce), organizações não governamentais (ONGs) internacionais e Estados nacionais. O Brasil ingressou na Comissão de Veneza em 2009, sendo um dos cinco países latino-americanos na comissão, ao lado de Chile (2005), Peru (2009), México (2010) e Costa Rica (2016). A Argentina e o Uruguai são observadores na comissão. A comissão possui uma subcomissão específica para a América Latina. Disponível em: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_references&lang=EN.

A maior parte desses indicadores é de processo, ou seja, mede a ação do Estado no enfrentamento à corrupção. Dois indicadores são de resultado, aferindo a confiança da população no governo e no Parlamento. Uma comparação destes indicadores no Brasil e na OCDE é apresentada na figura 2. A figura compara o desempenho do Brasil com a média da OCDE e a de alguns outros países, considerando-se a disponibilidade de dados e a necessidade de alguma variação no perfil dos países: a Coreia do Sul se transformou em uma economia avançada em período mais recente que a maior parte dos demais países da OCDE; a Suécia tem pouca tradição de mecanismos anticorrupção abrangentes e profundos; e os Estados Unidos têm dimensão e estrutura federativa semelhantes às do Brasil. Comparações com países específicos são dificultadas pelo fato de haver altas taxas de não resposta em vários itens para quase todos os países, o que também gera a necessidade de cuidado adicional na interpretação dos dados.

FIGURA 2

Accountability na elaboração de políticas públicas: desempenho do Brasil e demais países da OCDE (2023)



Esses dados indicam que o Brasil possui um desempenho acima ou próximo da média da OCDE em algumas áreas, mas abaixo dela em outros. Como algumas destas áreas são próximas entre si, uma análise por temas é feita nos parágrafos adiante, divididos entre duas grandes áreas: i) *lobby* e influência pública; e ii) governo aberto.

5.2.1 *Lobby* e influência pública

As regulações sobre transparência da influência em políticas (item 2, figura 2) possuem características positivas no Brasil: discriminam situações de incompatibilidade entre funções públicas e outras atividades públicas ou privadas, e estabelecem quarentenas para a realização de atividades privadas por ex-agentes públicos. As regras no país são mais restritas que a média da OCDE quanto ao marco regulatório para o financiamento de campanhas. No Brasil, candidatos à eleição podem ser responsabilizados pessoalmente por violações e receber sanções. Doações anônimas para campanhas são proibidas, e todas as contribuições feitas para partidos políticos e/ou candidatos devem ser registradas. Ademais, 63% dos recursos para o financiamento de campanhas políticas foram públicos no Brasil, em comparação à média de 42% na OCDE (item 13, figura 2).

Na área de supervisão do financiamento de partidos e campanhas (item 7, figura 2), o Brasil possui um órgão independente com mandato para supervisionar o financiamento dos partidos políticos e campanhas eleitorais (o Tribunal Superior Eleitoral – TSE), o qual possui auditores certificados em sua folha de pagamento. Contudo, o órgão responsável não publicou o número de violações das regras de financiamento de campanhas, o número de investigações conduzidas e o detalhamento das sanções aplicadas. Além disso, nem todos os partidos políticos tiveram relatórios financeiros e prestações de contas de campanhas enviados dentro dos prazos definidos em legislação, e nem todos os relatórios estão disponíveis em uma única plataforma *online* e em formato amigável.

O Brasil está acima da média da OCDE quanto à frequência com que ex-ministros foram contratados por organizações privadas operando no âmbito da área de competência do ministério, o que a OCDE chama de integridade pós-emprego de ministros (item 14, figura 2). Em uma escala de zero a cem (sendo cem a mais positiva), o valor no Brasil foi de cem, em comparação a uma média da OCDE de 94. Este indicador mede o percentual de ministros empregados por uma organização do setor privado que atue no âmbito da área de competência do ministério em até dois anos após deixar o posto. Tais práticas indicam riscos de conflitos de interesse e negociação de informações privilegiadas. Estes dados não abrangem, contudo, a integridade pós-emprego de funcionários de alto escalão dentro dos ministérios (item 15, figura 2), no qual o valor para o Brasil foi de 68, em comparação a uma média de 88 para a OCDE.

Uma deficiência na área é a ausência de definição de atividades de *lobby* e dos atores que são considerados lobistas no marco regulatório brasileiro. Em consequência, não se preveem sanções para os que violam padrões de transparência e integridade das atividades de *lobby*, as quais deveriam estar definidas em lei e ser proporcionais à gravidade da infração. O marco regulatório também não determina a divulgação de dados de empresas (para que seus proprietários possam ser identificados), o estabelecimento de um registro centralizado e a acessibilidade destas informações ao público. Faltam também informações sobre a disponibilidade de dados para o público, o que a OCDE denomina de *lobbying safeguards in practice*. Não se sabe, por exemplo, os percentuais de membros da cúpula do governo, funcionários do alto escalão, deputados e integrantes da cúpula do Poder Judiciário que submeteram declarações de conflito de interesse. Como referência, a OCDE recomenda que esta taxa deva ser de 100% para membros da cúpula do governo e 90% para deputados. Da mesma maneira, não se sabe o percentual destas declarações que foi verificado pela autoridade responsável (a orientação da OCDE é de pelo menos 60%), se esta autoridade emitiu recomendações de como resolver casos de conflito de interesse, e se foram aplicadas sanções em casos de descumprimento das obrigações relacionadas a conflitos de interesse.

5.2.2 Governo aberto

O Brasil aderiu em 2019 à Recomendação da OCDE sobre Governo Aberto, lançada pela OCDE em 2017. Nesta área, o Brasil está acima ou próximo da média da OCDE em três indicadores, conforme a seguir descrito.

- 1) Quanto às *regulações sobre governo aberto* (item 1, figura 2), um aspecto positivo deste marco no Brasil é a previsão de que as instituições públicas e as pessoas que exercem funções públicas são detentoras de informações públicas, e que todos têm direito de acessar informação em todas as formas disponíveis. As únicas restrições de acesso à informação estão discriminadas em lei e se alinham à Convenção de Tromsø, ou seja, o modo-padrão é que dados do governo sejam abertos. O marco regulatório também coloca prazos legais para se processarem pedidos de informação, estabelece que informações devem ser fornecidas no formato solicitado, e não obriga solicitantes a fornecer justificativa para pedidos de acesso à informação. Caso o pedido não seja atendido, é assegurado o direito de se entrar com recurso em um órgão ou tribunal independente.
- 2) Para além do marco legal, a *prática do governo aberto* é próxima à média da OCDE (item 3, figura 2). Existe no Brasil um órgão de supervisão responsável por questões de informação pública, uma unidade responsável pela política de dados abertos e uma função voltada ao monitoramento desta política. O governo também reúne e publica dados estatísticos

sobre pedidos de acesso a informações e as respectivas decisões. Há, contudo, algumas deficiências: o conselho gestor ou o chefe do órgão responsável por questões de informação pública não é nomeado por tempo determinado, e não se estabeleceu que ele possa ser destituído apenas em casos estritamente definidos.

- 3) A *organização de consultas* pelos ministérios é deficiente, como observado no indicador de consultas públicas na prática (item 5, figura 2). Os ministérios frequentemente não tornam públicos projetos de lei para que estes sejam submetidos a consultas públicas e não produzem relatórios sobre os resultados de consultas públicas realizadas (contendo os comentários enviados e como estes foram respondidos).

Quanto aos bancos de dados (item 9, figura 2) cerca de metade dos quesitos do *survey* enviados pela OCDE não foram respondidos pelo governo brasileiro. Contudo, respondeu-se que o governo publica versões consolidadas de todas as leis primárias, das propostas legislativas enviadas ao Parlamento, do orçamento público, dos editais de compras públicas, dos resultados das últimas eleições nacionais e dos pedidos de informação do público. Não foi respondido se os seguintes itens possuem informações plenamente disponibilizadas ao público, embora alguns deles sejam de fato adotados pelo governo brasileiro: agendas de reuniões do governo e de ministros; dados sobre *lobby*, incluindo informações sobre a identidade e área de atuação de lobistas; salários de agentes públicos; declarações patrimoniais de agentes públicos; declarações de interesse de agentes públicos; e registros de empresas e cadastro de terras. Contudo, mesmo considerando-se os itens não respondidos, o Brasil não está distante da média dos países da OCDE.

O processo decisório na área de governo aberto (item 4, figura 2) é em parte deficiente no Brasil, embora falte informação que permita uma melhor comparação das práticas no Brasil com as de outros países da OCDE. Sabemos que as agendas dos ministros não são disponibilizadas ao público de maneira adequada, nem sempre se especificando quem foi recebido pelos ministros, em que capacidade, o tópico discutido durante as reuniões e se registros (na forma de atas) das decisões acordadas nestas reuniões são rotineiramente mantidos.

6 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

O Brasil possui um sólido arranjo formal de enfrentamento à corrupção, abrangendo leis, normas, procedimentos e organizações nos três poderes. Ao se considerarem as recomendações da OCDE, o Brasil avançou apenas recentemente na promoção da *integridade pública*, a qual busca mudar normas sociais e culturas organizacionais no Estado, em vez de focar apenas medidas de transparência, monitoramento

e controle. Este avanço também é recente, contudo, em quase todos os países da OCDE.

Um outro ponto de destaque são as dificuldades de implementação e monitoramento da execução das políticas no Brasil. O país não carece de arranjos formais, frequentemente adotados de forma ágil pelo governo, mas a implementação ocorre de maneira lenta. Como exemplo, há normas no país a respeito da divulgação de agendas públicas de autoridades, mas estas nem sempre são cumpridas de modo adequado.

6.1 Recomendações para autoridades, diplomatas ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

- 1) Destacar que a grande saliência política do problema da corrupção, bem como a necessidade de políticas anticorrupção e de promoção da integridade, é relativamente recente – datando de meados dos anos 1990. Embora haja um longo caminho a ser percorrido, muito foi feito desde então no Brasil, em outros países e na própria OCDE, especialmente ao se considerar que a trajetória é relativamente curta em comparação às de outras políticas. Experiências e evidências empíricas seguem sendo acumuladas, mas não no mesmo nível de políticas como educação, saúde, política fiscal, entre outras.
- 2) Enfatizar que os valores dos indicadores no Brasil encontram-se próximos aos da média da OCDE quanto aos marcos regulatórios, mas ainda há carências na implementação e acompanhamento. Contudo, há também divergência entre países da OCDE: alguns, como o Reino Unido, possuem arranjos institucionais amplos e profundos, enquanto outros, como a Suécia, dispõem de arranjos limitados.
- 3) Ressaltar que, na área de medidas anticorrupção e de promoção da integridade pública, a relação entre a OCDE e o Brasil é próxima e visa ao longo prazo. O ponto focal desta relação no Brasil é a CGU, a qual possui contato permanente com a OCDE, tendo solicitado à organização a realização de avaliações e adaptado políticas no Brasil a partir de sugestões da OCDE. A área de integridade pública no Brasil foi criada e se mantém, em grande medida, usando-se como referência as recomendações da OCDE, o que ocorreu mesmo entre governos com orientações políticas bastante distintas.
- 4) Para além do contato direto com a OCDE, o Brasil é membro da Comissão de Veneza, a qual tem como objetivo promover a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito. Entre os trabalhos da comissão, há recomendações quanto ao financiamento e transparência

de partidos políticos e campanhas eleitorais, as quais são seguidas pelo Brasil, embora haja espaço para melhoria na divulgação de informações pelo governo brasileiro.

6.2 Recomendações para autoridades e gestores trabalhando nas áreas de medidas anticorrupção e promoção da integridade pública no Brasil

- 1) Destacar que a OCDE é uma referência na área, e suas recomendações devem ser consideradas, mantendo-se a avaliação crítica da pertinência de adotá-las integralmente ou parcialmente no Brasil.
- 2) Adotar com urgência a regulamentação da atividade de *lobby* no Brasil, com o objetivo de ampliar a transparência nas relações entre políticos, gestores e o setor privado.
- 3) Ampliar a transparência das agendas de ministros e funcionários do alto escalão do governo.
- 4) Rever os períodos de quarentena de agentes públicos, os quais devem ser estendidos a fim de diminuir os riscos de conluio entre agentes públicos e privados.

REFERÊNCIAS

COLLIGNON, Stephan; ALLEGRI, Vittorio. **“Tigers and Flies”**: the ancient roots of Xi Jinping’s anti-corruption campaign. Trento: School of International Studies, 2016.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 2006.

KAUFMANN, Daniel. Corruption: the facts. **Foreign Policy**, n. 107, p. 114-131, 1997.

_____. **Anti-corruption within a broader developmental and governance perspective**. Merida: United Nations, 2003. Disponível em: <https://www.un.org/webcast/merida/statements/world031209en.htm>.

KAUFMANN, Daniel; WEI, Shang-Jin. **Does “grease money” speed up the wheels of commerce?** Cambridge, United States: NBER, 1999.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, 1995.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Recommendation on Public Integrity**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>.

_____. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>.

_____. **Fortalecendo a integridade pública no Brasil**: consolidando as políticas de integridade no Poder Executivo Federal. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/fortalecendo-a-integridade-publica-no-brasil-5414ae92-pt.htm>.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The economics of corruption. **Journal of Public Economics**, v. 4, n. 2, p. 187-203, 1975.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

ROTHSTEIN, Bo. **Controlling corruption**: the social contract approach. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2021.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan an. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. **Governance**, v. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, p. 19-42, 2005.

THE WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Washington: The World Bank, 1997. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/pdf/Helping-Countries-Combat-Corruption-The-Role-of-the-World-Bank.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASTHANA, Anand N. Decentralisation and corruption: evidence from drinking water sector. **Public Administration and Development**: The International Journal of Management Research and Practice, v. 28, n. 3, p. 181-89, 2008.

BESLEY, Timothy; COATE, Stephen. Elected versus appointed regulators: theory and evidence. **Journal of the European Economic Association**, v. 1, n. 5, p. 1176-1206, 2003.

CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. **Preventing regulatory capture**: special interest influence and how to limit it. New York: Cambridge University Press, 2013.

COHEN, Jeffrey E. The dynamics of the “revolving door” on the FCC. **American Journal of Political Science**, v. 30, n. 4, p. 689-708, 1986.

CULPEPPER, Pepper D. **Quiet politics and business power**: corporate control in Europe and Japan. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

ESTACHE, Antonio; WREN-LEWIS, Liam. Anti-corruption policy in theories of sector regulation. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed.). **International Handbook on the Economics of Corruption**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011. p. 269-299.

FAURE-GRIMAUD, Antoine; MARTIMORT, David. Regulatory inertia. **The Rand Journal of Economics**, v. 34, n. 3, p. 413-437, 2003.

FUKUYAMA, Francis. **Political order and political decay**: from the industrial revolution to the globalization of democracy. London: Profile Books, 2014.

HELLMAN, Joel S.; JONES, Geraint; KAUFMANN, Daniel. **Seize the state, seize the day**: State capture, corruption and influence in transition. Washington: The World Bank, 2000. (Policy Research Working Papers).

HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. Confronting the challenge of state capture in transition economies. **Finance and Development**, v. 38, n. 3, p. 31-35, 2001.

HIRIART, Yolande; MARTIMORT, David. How much discretion for risk regulators? **The Rand Journal of Economics**, v. 43, n. 2, p. 283-314, 2012.

KAUFMANN, Daniel; SIEGELBAUM, Paul. Privatization and corruption in transition economies. **Journal of International Affairs**, v. 50, n. 2, p. 419-458, 1997.

KICKBACK: the global anticorruption podcast. Daniel Kaufmann and Liz Dávid-Barrett on state capture. Sussex: Sussex SCSC, nov. 2022. **Kickback**. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/2nn1gr4DqqZMBmxnrvzivZ>.

LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. Separation of regulators against collusive behavior. **The Rand Journal of Economics**, p. 232-262, 1999.

LEAVER, Clare. Bureaucratic minimal squawk behavior: theory and evidence from regulatory agencies. **American Economic Review**, v. 99, n. 3, p. 572-607, 2009.

LIPTAK, Adam. Supreme Court Seems poised to limit public corruption cases. **The New York Times**, 28 nov. 2022. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2022/11/28/us/politics/supreme-court-corruption-cuomo.html>.

LITMAN, Leah. The Supreme Court says sorry, it just can't help with political corruption. **The Atlantic**, 8 maio 2020. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/05/supreme-court-embracing-deep-cynicism-about-world/611374/>.

MYBURGH, Pieter-Louis. **The Republic of Gupta**: a story of state capture. Cape Town: Penguin Random House South Africa, 2017.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2009. v. 124.

PETER, Camaren *et al.* **Shadow state**: the politics of state capture. New York: NYU Press, 2018.

PORTA, Donatella Della; VANNUCCI, Alberto. Corruption and anti-corruption: the political defeat of 'clean hands' in Italy. **West European Politics**, v. 30, n. 4, p. 830-853, 2007.

_____. When anti-corruption policy fails: the Italian case eighteen years after the Mani Pulite investigations. *In*: TÄNZLER, Dirk; MARAS, Konstadinos (Ed.). **The social construction of corruption in Europe**. London: Routledge, 2012. p. 133-164.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and purity. **Daedalus**, v. 147, n. 3, p. 98-110, 2018.

ROTHSTEIN, Bo; TORSSELLO, Davide. **Is corruption understood differently in different cultures?** Anthropology meets political science. Gothenburg: University of Gothenburg, 2013.

SEQUEIRA, Sandra; DJANKOV, Simeon. Corruption and firm behavior: evidence from African ports. **Journal of International Economics**, v. 94, n. 2, p. 277-294, 2014.

VANNUCCI, Alberto. The controversial legacy of 'Mani Pulite': a critical analysis of Italian corruption and anti-corruption policies. **Bulletin of Italian Politics**, v. 1, n. 2, p. 233-264, 2009.

WALDMAN, Paul. Our courts also have a big corruption problem. **The Washington Post**, 5 mar. 2020. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/03/05/our-courts-also-have-big-corruption-problem/>.

WILSON, James Q. The politics of regulation. *In*: FERGUSON, Thomas; ROGERS, Joel (Org.). **The political economy**: readings in the politics and economics of American public policy. London: Routledge, 1980. p. 82-103.