



# COMBATENDO A CORRUPÇÃO

Agir contra práticas ilícitas é fundamental para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e estão surgindo oportunidades para que as empresas cumpram seu papel nesse sentido.

**Ligia Maura Costa** – Professora da FGV EAESP.

**E-mail:** [ligia.costa@fgv.br](mailto:ligia.costa@fgv.br)

**Luciana Stocco Betiol** – Professora da FGV EAESP.

**E-mail:** [luciana.betiol@fgv.br](mailto:luciana.betiol@fgv.br)

**Marco Antonio Carvalho Teixeira** – Professor da FGV EAESP.

**E-mail:** [marco.teixeira@fgv.br](mailto:marco.teixeira@fgv.br)

## Resumo

**Objetivo:** fazer uma reflexão crítica da transformação trazida pela Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, particularmente no combate à corrupção e ao suborno.

**Estado da arte:** a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) traz avanços ao desenvolvimento sustentável e inclusivo, e a meta 16.5 de combate à corrupção é fundamental para que as outras metas sejam atingidas, no entanto faltam dados para evidenciar formas de combate à corrupção e ao suborno no Brasil.

**Originalidade:** o artigo faz a conexão entre a meta 16.5 e os ODS, mostrando a importância do combate à corrupção, além de indicar fatores críticos e oportunidades para a implementação da Agenda 2030 em relação à temática.

**Impactos:** o artigo pode auxiliar governos e empresas públicas, de economia mista e privadas a adotarem políticas para a implementação do ODS 16.5, trazendo mudança de paradigma na forma de fazer negócios.

**Palavras-chave:** Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, corrupção, suborno, Agenda 2030, ONU, Pacto Global.

**E**ntre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os dois últimos têm papel transversal. No caso do 17º, Parcerias e Meios de Implementação, a razão é óbvia, pois sem uma concertação global para o desenvolvimento sustentável nenhum dos outros objetivos se concretiza. Já no caso do ODS 16, Paz, Justiça e Instituições Eficazes, a ligação ocorre, porque melhorar o funcionamento das instituições e fortalecer a governança em uma sociedade democrática pacífica e inclusiva fornecem condições para a implementação dos demais ODS.

Neste artigo, evidenciamos essas conexões por meio do recorte da meta 16.5 desse ODS, “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”<sup>1</sup>. Combater a corrupção é essencial na construção das instituições, no acesso à justiça, na proteção dos direitos humanos. A corrupção compromete o desenvolvimento sustentável, ao desviar recursos públicos dos serviços essenciais, aumentando desigualdades, dificultando o progresso econômico e distorcendo os mercados de bens e serviços. Tal entendimento foi reforçado por estudo recente realizado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), demonstrando que a corrupção reduz anualmente as receitas fiscais globais em US\$ 1 trilhão<sup>2</sup>. Outra consequência nociva da corrupção é o descrédito da sociedade em relação às instituições e aos governos, pavimentando arriscado caminho para aventuras autoritárias, em clara violação ao Estado democrático de direito.

É difícil trazer uma definição precisa de corrupção. Uma das mais aceitas pela literatura mais especializada é o “abuso de cargo público para ganho privado”<sup>3</sup>. Pode-se dizer então que a corrupção se caracteriza pelo uso indevido de recursos públicos por funcionários, visando obter vantagens e ganhos privados para si próprio ou para favorecer outro agente privado. No cerne dessa definição está a noção de que uma conduta corrupta implica abuso do poder que foi confiado ao funcionário público, para obter ganhos privados<sup>4</sup>. Alguns exemplos clássicos de condutas corruptas são propina ou suborno, clientelismo, peculato e nepotismo. Além desses mais usuais, outros podem ser lembrados, como tráfico de influência, formação de cartel, fraude, extorsão, contrabando, oferecimento de brindes, doações e hospitalidades em troca de vantagens.

## FRAGILIDADES E VULNERABILIDADES

O ODS 16, ao enfatizar o papel do Estado de direito e das instituições, vai além de uma visão rasa sobre a corrupção. Reitera-se a centralidade da democracia para que, além da aplicação de punições, o combate à corrupção da meta 16.5 envolva mudanças institucionais e o aperfeiçoamento das regras e das políticas públicas. Apenas regimes democráticos oferecem ambientes de liberdade de crítica, de oposição, de autonomia institucional, de separação de poderes e, conseqüentemente, de possibilidades para políticas de *accountability* e de transparência, sem as quais a corrupção ficaria invisível ou sob o controle dos próprios agentes saqueadores do dinheiro público. Renato Janine Ribeiro<sup>16</sup> destaca que não se enfrenta a corrupção sem democracia, apesar de haver no senso comum a percepção da corrupção como um problema da democracia. Pelo contrário, sem democracia, a corrupção fica sob controle dos corruptos e invisível para o controle social.

Todavia, é necessário ter indicadores de desempenho para que o ODS 16.5 possa se concretizar. No Brasil, as fragilidades de conseguir informações sobre os ODS estão evidenciadas no Relatório dos Indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2021<sup>17</sup>, uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria Especial de Articulação Social. Com relação à meta 16.5, “combate à corrupção e ao suborno”, os indicadores 16.5.1 e 16.5.2 no Brasil sequer tiveram os dados apresentados, inviabilizando a elaboração de políticas públicas e práticas empresariais para prevenir e detectar a corrupção e responder a ela.

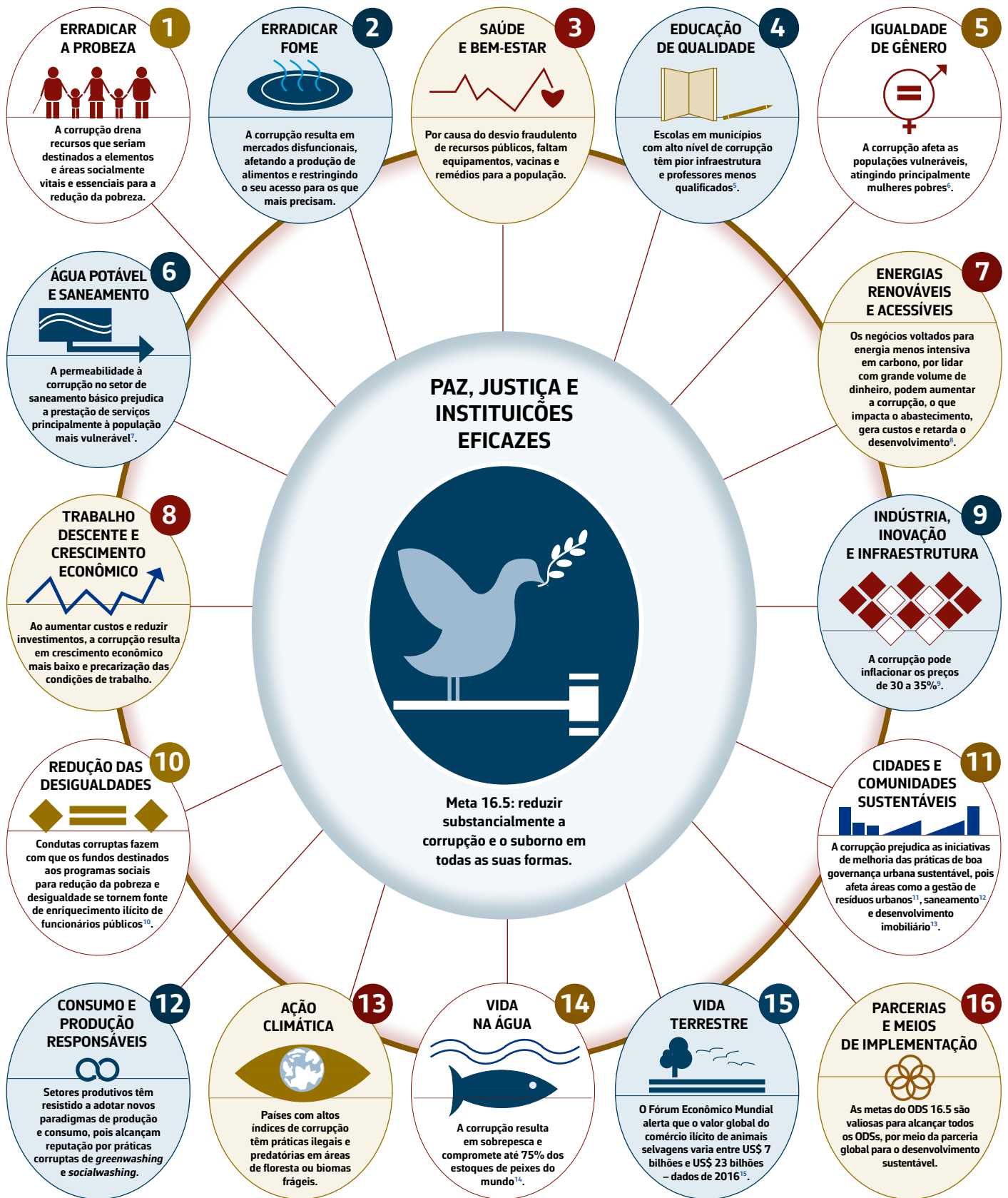
O indicador 16.5.1 refere-se à proporção de pessoas que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos nos últimos 12 meses. Quantas pessoas pagaram suborno no setor da saúde durante a pandemia de Covid-19 ou para a liberação de verbas à educação? Como a má alocação de recursos públicos para a merenda escolar afetou a qualidade do estudo? Quantas pessoas pagaram propina a funcionário público para o contrabando de animais silvestres? Não há dados a respeito.

Já o indicador 16.5.2 mede a proporção de empresas que pagaram um suborno ou a quem foi pedido um suborno por funcionários públicos nos últimos 12 meses. Quantas empresas pagaram suborno para liberação de licenças de extração mineral ou ambiental em áreas preservadas? Quantas empresas pagaram propina para ter contratos com governos federal, estaduais e municipais? São perguntas sem resposta.

Como dizia um dos precursores da implementação da qualidade total na gestão empresarial, William Edwards Deming, “não se gerencia o que não se mede; não se mede o que não se define; não se define o que não se entende; não há sucesso no que não se gerencia”<sup>18</sup>. As baixas quantidade e qua-

Quadro 1.

## Conexões entre a meta 16.5 de combate à corrupção e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



**Quadro 1.**

**Sinais de alerta de corrupção**

- Negócios em países com histórico de corrupção;
- Dependência excessiva de agentes externos;
- Prazos de pagamento incomuns para agentes;
- Pagamentos em dinheiro volumosos ou numerosos;
- Pagamentos antecipados ou adiantamentos;
- Solicitação de pagamento para quem não é agente ou fornecedor;
- Pagamentos para contas numeradas ou para paraíso fiscal ou outros bancos no exterior;
- Grandes contribuições beneficentes em países estrangeiros;
- Associação entre agente e governo estrangeiro;
- Presentes: opulência, segredo, registros incorretos;
- Pagamentos para países ou fornecedores com os quais a empresa não fazia negócios anteriormente.

FORNTE: GUIA DE AVALIAÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, PACTO GLOBAL.

lidade dos dados inviabilizam a implementação de políticas públicas e de gestão empresarial no combate à corrupção e ao suborno em todas as suas formas. Outro efeito da ausência de dados é reduzir a pressão sobre as empresas. Sem controle nem monitoramento, a impunidade expande-se, em um país de corrupção sistêmica.

**OPORTUNIDADES PARA IMPLEMENTAÇÃO**

O Brasil aderiu aos mais relevantes instrumentos legais internacionais para o combate à corrupção: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Or-

ganização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Convenção Interamericana contra a Corrupção, além de respeitar o Foreign Corrupt Practices Act – Lei de Práticas de Corrupção no Exterior –, dos Estados Unidos, e o Bribery Act – Lei Anticorrupção –, do Reino Unido. O setor privado, de maneira especial grandes empresas com capital aberto no Brasil e no exterior, está sendo pressionado por *stakeholders*, órgãos reguladores e organismos internacionais a reportar suas práticas de combate à corrupção, bem como a explicar o que têm feito para responder aos desafios de governança relacionados ao combate à corrupção.

A adesão a sistemas de autorregulação, como o Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu programa Ambição 2030, fornece caminhos para a mudança e indica vontade de participar da nova era do desenvolvimento sustentável transformacional. As empresas podem se questionar sobre a necessidade de se envolverem em programas de autorregulação. Algumas vantagens são:

- Sistemas de autorregulação são um farol do que virá na seara regulatória e preparam as organizações para futuros sistemas sancionatórios;
- Os espaços de troca de conhecimento e aprendizado agilizam a busca de soluções, encurtando caminhos para o aprimoramento de boas práticas empresariais;
- É importante que os *stakeholders* saibam dos esforços no combate à corrupção. Esse movimento protege a reputação da empresa, reduz a rotatividade de colaboradores e fortalece a cultura organizacional, trazendo maior desempenho financeiro.

O Pacto Global promove reuniões, palestras e *workshops* e indica práticas para inspirar o combate à corrupção. Tem cartilhas setoriais para segmentos como agroindústria e construção civil e um guia de avaliação de riscos de corrupção com detalhes de como prevenir e controlar a corrupção. Esse guia, por exemplo, traz alertas de corrupção (Quadro 1) e lista de controles anticorrupção (Quadro 2).

Sistemas anticorrupção envolvem três fases. Primeiramente, a prevenção, que deve ser liderada pela alta administração. Com o mapeamento dos riscos externos e internos de corrupção a que a empresa está exposta, criam-se regras e procedimentos para mitigar riscos, quando não for possível a sua total eliminação. Em segundo lugar, desenvolvem-se sistemas de detecção, suportados por ferramentas de investigação interna e monitoramento para captar práticas corruptas e aprimorar processos de forma a evitar novos incidentes. Por último, está a resposta de correção e punição. Ao identificar práticas de corrupção, a organização precisa responder imediatamente por meio de ferramentas internas, incluindo demissões por justa causa e ações de indenização por danos morais e materiais e, se necessário, por reporte às autoridades. Isso sinaliza que tais comportamentos não são admitidos nem tolerados.

Outra boa prática são as ações coletivas anticorrupção, que é a reunião de empresas de um mesmo setor ou de setores distintos, incluindo integrantes do poder público e da sociedade civil. Nesse espaço, busca-se enfrentar problemas comuns de corrupção. Ações coletivas envolvem: declarações anticorrupção, que são compromissos públicos para atuação durante um projeto; princípios anticorrupção, ou seja, compromissos

**Quadro 2.**

**Exemplos de controles anticorrupção**

- Programa formal de conformidade anticorrupção;
- Comitê de compliance ou anticorrupção obrigatório para analisar ou receber atualizações de todas as transações de alto risco;
- Padrões escritos (ou seja, código de conduta e anticorrupção e outras políticas correlatas);
- Comunicação e treinamento anticorrupção para funcionários;
- Declarações da alta administração e da administração intermediária;
- Verificações de histórico do funcionário;
- Sistema de delação;
- Rastreamento e aprovação de solicitação de presentes, entretenimento e hospitalidade;
- Processo de divulgação/certificação de conflito de interesses;
- Disposição contratual sobre conformidade de terceiros;
- Processo de seleção/licitação competitivo incluindo divulgação de Request for Proposal para fornecedores potenciais e análise de proposta;
- Sistema de classificação do nível de risco de terceiros;
- Diligência prévia de terceiros (em linha com o nível de risco designado);
- Múltiplos níveis de aprovação contratual de fornecedor ou aprovação interna (ou seja, solicitar aprovação do setor de aquisição, das funções jurídica e de conformidade, bem como da administração local);
- Controles contábeis da análise da fatura do fornecedor, aprovação e pagamento;
- Processo de análise de relatório de despesas e viagens, aprovação e reembolso;
- Cultura de ética do funcionário e avaliação de conhecimento;
- Entrevistas de desligamento;
- Auditorias anticorrupção obrigatórias regulares;
- Rotatividade obrigatória de pessoal de nível de gestão em locais de alto risco.

FONTE: GUIA DE AVALIAÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO, PACTO GLOBAL.

de longo prazo para promover conduta de negócios transparente; pactos de integridade, contratos formais monitorados externamente pela sociedade civil; e coalizões empresariais certificadoras, que monitoram e certificam a conformidade dos membros com princípios declarados.

Cabe, por fim, enfatizar que o setor público tem papel estratégico na implementação da meta 16.5 por ferramentas preventivas e repressivas, por controles internos e externos. Entram nas políticas anticorrupção dos governos as estruturas de regulação, as formas de implementação de políticas públicas e a aplicação de sanções administrativas, cíveis e criminais. Mas não só de punição atua o poder público. Prêmios podem gerar bons resultados, tais como: os selos de integridade como o Pró-Ética, da Controladoria-Geral da União (CGU), o Infra+, do Ministério da Infraestrutura, e o Agro+, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A solução é possível. Basta querer.

**NOTAS**

1. Organização das Nações Unidas (2015). *Resolução adotada em 25 de setembro de 2015*. Recuperado de: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)
2. Transparency International (2019). SDG 16 is the key to the 2030 agenda. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/press/sdg-16-is-the-key-to-the-2030-agenda>
3. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Londres: Cambridge University Press.
4. Costa, L. M. (2018). The dynamics of corruption in Brazil: From trivial bribes to a corruption scandal. In: Hawthorne, O. E., Magu, S. (Eds.), *Corruption scandals and their global impact* (pp. 189-203). Abingdon-on-Thames: Routledge.
5. Ferraz, C., Finan, F., Moreira, D. S. B. (2012). Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 712-726. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.05.012>
6. United Nations Office on Drugs and Crime (2020). *The time is now: addressing the gender dimensions of corruption*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE\\_TIME\\_IS\\_NOW\\_2020\\_12\\_08.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/THE_TIME_IS_NOW_2020_12_08.pdf)
7. Borja, P. C. (2014). Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde e Sociedade*, 23(2). <https://doi.org/10.1590/S0104-12902014000200007>; Bhuiyan, S. H. (2010). A crisis in governance: urban solid waste management

- in Bangladesh. *Habitat International*, 34(1), 125-133. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.08.002>; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011). *Fighting corruption in the water sector methods, tools and good practices*. Nova York: UNDP. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/IP/Anticorruption%20Methods%20and%20Tools%20in%20Water%20Lo%20Res.pdf>
8. Sovacool, B. K. (2021). Clean, low-carbon but corrupt? Examining corruption risks and solutions for the renewable energy sector in Mexico, Malaysia, Kenya and South Africa. *Energy Strategy Reviews*, 38, 100723. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2021.100723>
9. Fazekas, M., Tóth, B. (2018). The extent and cost of corruption in transport infrastructure. New evidence from Europe. *Transportation Research*, 113, 35-54. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.03.021>
10. Narayan, L. (2019). Corruption and inequality: a survey of the literature. *International Journal of Commerce and Management Research*, 5(2), 65-70. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/337904388\\_Corruption\\_and\\_inequality\\_A\\_survey\\_of\\_the\\_literature](https://www.researchgate.net/publication/337904388_Corruption_and_inequality_A_survey_of_the_literature); You, J.-S., & Khagram, S. (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70(1), 136-157. <https://doi.org/10.1177%2F000312240507000107>
11. Bhuiyan (2010).
12. Graham, S., Desai, R., & McFarlane, C. (2013). Water wars in Mumbai. *Public Culture*, 25(1 69), 115-141. <https://doi.org/10.1215/08992363-1890486>
13. Cai, H., Henderson, J., & Zhang, Q. (2009). China's land market auctions: evidence of corruption. *The RAND Journal of Economics*, 44(3), 488-521. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12028>
14. Chen, I. X. Q., Coning, C. (2020). Perspectives on SDG indicators to assess the impact of transnational fisheries crime on the blue economy and anti-corruption: the case of abalone in South Africa. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10019.1/123326>; Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. (2018). *Achieving the targets of Sustainable Development Goal 14: Sustainable fish and seafood value chains and trade*. Background Note for the Second Oceans Forum 16–17 July 2018 Geneva, Switzerland. Recuperado de: <http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/Background-Note-Second-Oceans-Forum-July2018-v4.pdf>
15. Fórum Econômico Mundial (2016). *Wildlife crime: a \$23 billion trade that's destroying our planet*. Recuperado de: <https://www.weforum.org/agenda/2016/09/fighting-illegal-wildlife-and-forest-trade/>
16. Ribeiro, R. J. (2000). *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
17. ODS Brasil (2021). *Relatório dos Indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Recuperado de: <https://odsbrasil.gov.br/relatorio/sintese>
18. Deming, W. E. (1989). *O método deming de administração* (5ª ed.). São Paulo: Marques Saraiva.