

A RELAÇÃO ENTRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL E O COMBATE À CORRUPÇÃO: O PAPEL DAS OIs E DAS ONGIs

Geisa Cunha Franco

Danyelle Lima Wood

Resumo

Com a adoção de políticas econômicas neoliberais pela grande maioria dos países e o conseqüente acirramento da competição entre Estados e empresas, um fator interveniente na inserção econômica e política internacional dos Estados é a corrupção de suas instituições, fenômeno pouco estudado até recentemente, mas que afeta grandemente o desenvolvimento dos países. O propósito deste artigo é discutir a relação entre a corrupção e a cooperação técnica internacional, com vistas a apontar as formas de cooperação mais adequadas ao combate da corrupção no sistema internacional, destacando o papel de novos atores, como as Organizações Internacionais Governamentais e as Organizações Não Governamentais Internacionais.

Palavras-chave

Cooperação técnica – corrupção – organizações internacionais

Abstract

With the vast majority of the countries adopting the neoliberal economical politics and the consequent raising of the competition between States and enterprises, an interfering factor in the economical insertion and international politics of the States is the corruption of their



institutions, a phenomenon scarcely studied until recently, but that affects greatly the country's development. The purpose of this article is to discuss the relation between corruption and international technical cooperation, with the intent of appointing the most adequate forms of cooperation for fighting corruption in the international system, highlighting the role of new actors, such as the International Governmental Organizations and the International Non-Governmental Organizations.

Key words

Technical cooperation – corruption – international organizations

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é discutir a relação entre a corrupção e a cooperação técnica internacional, com vistas a apontar as formas de cooperação mais adequadas ao combate da corrupção no sistema internacional, destacando o papel de novos atores, como as Organizações Internacionais Governamentais e as Organizações Não Governamentais Internacionais.

As teorias tradicionais de Relações Internacionais, como o Realismo e o Liberalismo, sobretudo o primeiro, enfatizam os Estados como atores centrais do sistema internacional, bem como, no caso das correntes realistas, atribuem ênfase à divisão entre “high politics e low politics”¹. No entanto, atualmente percebe-se que existem outros fatores que condicionam a composição da agenda, influenciando diretamente o sistema internacional. Além dos Estados, que

¹ A “alta política” se refere aos assuntos de segurança e soberania, enquanto a “baixa política” se refere aos assuntos econômicos, culturais e sociais.



seguem tendo um papel decisivo, novos atores estão se afirmando, como as organizações internacionais governamentais, as organizações internacionais não-governamentais, as corporações transnacionais e os movimentos sociais transnacionais.

Com a adoção de políticas econômicas neoliberais pela grande maioria dos países, o capital internacional e as corporações transnacionais também adquiriram grande poder sobre os Estados, influenciando a política externa e interna de vários países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

Nesse sentido, um fator interveniente na inserção econômica e política internacional dos Estados é a *corrupção* de suas instituições. Porém, existem poucos estudos e correntes teóricas que se debruçam sobre o tema, sendo difícil encontrar publicações, sobretudo em língua portuguesa. Com o fim da Guerra Fria e a desconcentração da agenda de estudos no tema da segurança, o interesse sobre esse assunto aumentou, especialmente entre os estudiosos da economia global. A corrupção passou a ser vista como um problema para o andamento de uma economia mundial transparente, competitiva e justa, o que faz com que muitos atores do sistema, entre eles Estados, OIs e ONGIs, proponham uma luta pela internacionalização do combate a tal prática ilícita nos Estados e nas empresas.

1 O ELO ENTRE CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A corrupção é uma prática antiga e sua erradicação completa é algo bastante improvável. As relações humanas são, freqüentemente, permeadas por atos corruptos. Em seus estudos, Maquiavel observou traços humanos que considerava imutáveis, e concluiu que “[...] os homens ‘são ingratos, volúveis, simuladores, covardes ante o perigo, e *ávidos de lucro*’ (O príncipe, cap. XVII, grifo nosso).

A avidez por lucro e poder, presente em todas as sociedades, marca as relações tanto entre indivíduos quanto entre Estados, afinal, os Estados são go-



vernados por indivíduos. Essa busca incessante de ganhos relativos maiores leva muitos homens a usar de atos considerados antiéticos pelos padrões vigentes, mesmo que isto custe a vida e o bem-estar dos outros. A corrupção seria, assim, uma conseqüência da ambição desmedida de alguns seres humanos.

As modalidades de corrupção são inúmeras e atingem desde as relações mais simples e corriqueiras, como o pagamento de propina a um servidor público para liberar um documento com mais rapidez, até as relações mais complexas, como a prática de suborno na privatização de uma empresa estatal – neste caso, os reflexos sobre a sociedade são mais visíveis e prejudiciais. A corrupção ocorre tanto no setor público quanto no privado e em diferentes Estados nacionais. Isto torna o seu combate algo ainda mais difícil, especialmente porque o que um Estado, indivíduo ou empresa consideram corrupção não é necessariamente o que o outro considera, tendo em vista que os conceitos de justiça e honestidade variam conforme a época e a cultura.

Definir corrupção é uma tarefa complexa. A organização não-governamental Transparência Internacional (TI) desenvolveu uma definição adotada pela grande maioria dos estudiosos do tema e por este trabalho. Corrupção é operacionalmente definida como “o uso indevido do poder que lhe foi confiado para ganho próprio” (TI, 2008, tradução nossa). Esta ONGI estabelece, ainda, uma distinção:

[...] entre corrupção “de acordo com a regra” e corrupção “contra a regra”. Facilitação de pagamento, onde um suborno é pago para que se receba um tratamento preferencial por algo que o receptor do suborno é obrigado a fazer por lei, constitui o primeiro. O segundo [...] é um suborno pago para obter serviços que o receptor do suborno é proibido de oferecer.² (idem)

² Corruption is operationally defined as the misuse of entrusted power for private gain. TI further differentiates between “according to rule” corruption and “against the rule” corruption. Facilitation payments, where a bribe is paid to receive preferential treatment for something that the bribe receiver is required to do by law, constitute the former. The latter [...] is a bribe paid to obtain services the bribe receiver is prohibited from providing.



Muitas sociedades vêem a corrupção como algo intrínseco à sua cultura, e que não se caracterizaria como um problema tão grave. Entretanto, os efeitos dessa prática costumam ser perversos e nocivos ao desenvolvimento e modernização de um país.

Os governos autoritários, sobretudo de países em desenvolvimento, são, na maioria das vezes, mais corruptos que os democráticos, e priorizam, em suas ações, os ganhos pessoais ou de grupo em detrimento do bem comum. Isto se reflete na má qualidade de vida e nas limitações de liberdades.

Porém, situar a corrupção apenas em governos ditatoriais e países em desenvolvimento seria uma atitude hipócrita e errônea. A corrupção, como se disse acima, existe nas relações mais simples e cotidianas do homem, ocorrendo em todos os tipos de regimes políticos. Ela ocorre, também, em Estados democráticos, ainda que certo grau de transparência e liberdade de expressão, intrínsecas a esses regimes, dificulte tal prática. Exemplo disso são os inúmeros casos de corrupção nos Estados Unidos, Europa e Japão, sejam em empresas ou no governo, com graves prejuízos à economia mundial.

No entanto, a percepção da população dos países desenvolvidos quanto à corrupção geralmente difere da visão da população daqueles em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, onde há um elevado grau de modernização e altos níveis de educação, a corrupção é percebida como um problema a ser combatido sempre. Quando um caso vem à tona, os envolvidos são, em geral, retirados dos seus cargos e julgados, pagando altas multas e sendo encarcerados. Mas, mesmo que não sofram qualquer punição, sua imagem fica abalada perante os eleitores.

O mesmo não ocorre em países em desenvolvimento, onde geralmente há baixos níveis de educação e baixo grau de modernização. A falta de educação interfere diretamente no desenvolvimento da cidadania, levando muitas vezes à



alienação da população em relação à sua inserção política. É nessa atmosfera que a corrupção é vista como algo tolerável e sem grandes conseqüências. Políticos podem até ser desmascarados e indiciados por se envolverem em atos ilícitos ou dúbios, mas muitos eleitores não necessariamente deixarão de votar neles por isso.

A corrupção ainda é tolerada, dentre outros motivos, porque muitas pessoas – incluindo estudiosos e indivíduos influentes – acreditam que ela pode, em certos casos, contribuir para o *crescimento econômico* de um Estado. Casos de países corruptos que obtiveram elevados níveis de crescimento econômico são inúmeros.

Allen e Qian desenvolveram um estudo explorando essa concepção, tomando como ponto de partida a China, um país com altos níveis de corrupção e de crescimento econômico. Argumentam que a “[...] corrupção ocorre porque os governos não conseguem arrecadar rendimentos suficientes para financiar o abastecimento de bens e serviços socialmente ótimos”³ (2007, p. 6, tradução nossa). Através das propinas, os agentes econômicos conseguiriam contornar a burocracia que os estudiosos consideram, esta sim, retardatária ao crescimento econômico.

Nesse sentido, concluíram que, se os governos incentivarem a *competição* entre os oficiais públicos no fornecimento de bens e serviços, os oficiais conseguiriam arrecadar os rendimentos que o governo não consegue, e ainda acabariam com a corrupção monopolista e secreta que seria o tipo de corrupção maléfico ao desenvolvimento e crescimento de um país – pois levaria à distorção dos recursos e incentivos arrecadados. No fim, os autores levantam que os custos e a burocracia que gerariam a corrupção seriam minados, e a própria corrupção se tornariam algo limpo e transparente – apesar da contradição. E a progressiva abertura da economia também levaria, progressivamente, à redução da corrup-

³ [...] corruption occurs because the government cannot raise sufficient revenues to finance the provision of socially optimal levels of goods and services.



ção, pois, como afirmam tais autores (2007, p. 20, tradução nossa): “há uma ‘relação negativa entre ‘abertura’ da economia [...] e corrupção, e uma relação positiva entre corrupção e excessiva regulação da entrada de novas firmas”⁴.

Países grandes, como a China, a Índia e a Indonésia, acabam gerando esse ambiente de competição entre os ofícios públicos, pois uma região acaba competindo com a outra na arrecadação das propinas. Como Allen e Qian (2007, p. 19) levantam, a China ainda tem um “mercado” de preços para o fornecimento de bens e serviços governamentais publicamente conhecidos, com as propinas transparentes. Este seria um dos motivos pelos quais o crescimento econômico nesses países seria tão forte se comparado à média internacional. Países africanos que não conseguem altos níveis de crescimento econômico e são corruptos o são porque têm pequena extensão territorial e de mercado, o que leva ao monopólio entre os ofícios públicos no fornecimento dos bens e serviços, induzindo à distorção.

Porém, a percepção da corrupção como algo inerente ao crescimento econômico traz graves distorções às sociedades e seus governos. Como Rose-Ackerman (2002, p. 61-62) expõe, há, pelo menos, dois argumentos contra tal tolerância:

Primeiro: países com corrupção sistêmica que, apesar de tudo, obtiveram crescimento econômico satisfatório, correm o risco de cair em um espiral decrescente. A corrupção pode virar uma bola de neve de modo que produza comissões ilegais mais elevadas até que o crescimento econômico seja comprometido. [...] Segundo: o crescimento econômico não é a única meta digna de ser almejada. A corrupção também tende a distorcer a alocação dos benefícios econômicos, favorecer aqueles que têm em detrimento daqueles que não têm, e levar a uma distribuição de renda menos igualitária. Em casos extremos pode até minar a estabilidade política.

⁴ [...] negative relation between “openness” of an economy [...] and corruption, and a positive relation between corruption and excessive regulation of entry of new firms.



A autora levanta, ainda, possíveis conseqüências da corrupção (2002, p. 74-80):

- Minar o poder e a legitimidade de um Estado, afetando negativamente a relação entre este e sua sociedade, levando ao mau fornecimento de bens e serviços governamentais – como a saúde e a segurança pública;
- A ineficiência de licitações (dando preferências aos inescrupulosos e não aos agentes econômicos com maior eficiência produtiva) e de privatizações (agentes econômicos podem subornar oficiais públicos a gerar ineficiência e falência em empresas estatais para diminuir o valor das mesmas);
- Atrasos e burocracias, que podem gerar custos desnecessários às empresas, condições perigosas e de baixa qualidade dos bens e serviços prestados à sociedade, etc.;
- Uso indevido de pagamentos a corruptos, pois devido à sua natureza ilícita, os subornos são geralmente exportados para bancos e investimentos externos, levando a uma fuga de capitais que interfere diretamente no cotidiano das populações locais;
- Desigualdades, pois os subornos levam à má distribuição da renda e dos recursos do governo, assim como favorecem os cidadãos inescrupulosos em detrimento dos honestos – algo extremamente antiético;
- E o crescimento desacelerado, pois aumenta a renda improdutiva disponível para a distribuição e ainda favorece as grandes empresas em detrimento da pequena e média empresa – que são as que mais geram empregos –, empurrando-as para o setor informal da economia.



Além dessas conseqüências, deve-se considerar ainda a participação da corrupção no surgimento e fortalecimento do crime organizado. Bandidos podem utilizar de propinas e subornos para exportar ou importar entorpecentes, armas e seres humanos ou para cometer atos ilícitos sórdidos – como homicídio – sem serem afetados pela lei. A corrupção propicia um ambiente ideal para o estabelecimento de um *Estado Paralelo*, especialmente porque o Estado, com a perda de legitimidade, não consegue fornecer uma condição básica de vida à população.

Uma das ONGs mais atuante na luta contra a corrupção é a Transparência Internacional (TI). Criada em 1993 por um ex-executivo do Banco Mundial, o alemão Peter Eigen, essa ONG tem a finalidade de distribuir informações que facilitem a fiscalização, o controle e o combate a tal prática ilícita pela sociedade civil. A motivação decorreu da percepção do alto montante de recursos fornecidos por esse banco de fomento que não atingiam seus fins em função dos desvios dos governantes.

Uma de suas ferramentas é a realização de pesquisas para aferir a percepção das pessoas em relação ao nível de corrupção existente entre oficiais públicos e políticos nos seus países (veja a Tabela 1.1). No ano de 2006, essa pesquisa foi realizada em 163 países, e os dados foram publicados no *Global Corruption Report 2007*.

Nessa avaliação, quanto mais alto o posicionamento do país, menor é a percepção de corrupção existente nele, o que guarda uma relação estreita, ainda que não exata, com a incidência de corrupção, uma vez que esta prática, pela própria natureza, não tem como ser medida com precisão. Os países menos corruptos seriam a Finlândia e a Islândia. Países grandes e em desenvolvimento com forte participação na economia global, como a Índia e a China, estão posicionadas relativamente no meio do ranking. Preocupante é a participação dos países africanos, pois quase todos estão na parte inferior da tabela, representados acima por Angola e Nigéria.



TABELA 1: RANKING DE PAÍSES QUANTO À PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO – 2006. TABELA 2: PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) DOS PAÍSES – 2006.

Posição	País
1 ^o	Finlândia
2 ^a	Islândia
7 ^a	Suíça
71 ^a	China
74 ^a	Índia
134 ^a	Indonésia
142 ^a	Angola
146 ^a	Nigéria

Fonte: LAMBSDORFF, 2007, p. 325-330.

País	PIB (bilhões U\$)
China	2644.7
Índia	911.8
Suíça	380.4
Indonésia	364.8
Finlândia	210.7
Nigéria	115.3
Angola	45.2
Islândia	16.3

Fonte: WORLD BANK, 2008.

Ao se comparar a Tabela 1 com a Tabela 2, que mostram, respectivamente, o ranking da percepção da corrupção e o Produto Interno Bruto (PIB) dos países analisados, pode-se notar que a corrupção não é necessariamente um empecilho ao crescimento econômico. A China e a Índia, apesar de possuírem um nível moderado de corrupção – se comparados a outros países corruptos –, possuem um elevado PIB. A Indonésia, com toda a sua corrupção, também possui um PIB considerável. Estes três países têm apresentado um nível de crescimento econômico alto com relação aos outros países no sistema internacional.

Já a Nigéria, um país africano pequeno e com altos níveis de corrupção, não possui um PIB muito baixo, posto que é pouco inferior ao da Finlândia, país menos corrupto do mundo. Mas isso se deve em grande parte à riqueza de petróleo.



Angola, país africano também pequeno e corrupto, possui um PIB pouco expressivo e altos níveis de corrupção. Para Allen e Qian (2007) isso se deve ao fato do país ser pequeno territorialmente e não possuir um mercado para o estabelecimento do preço da propina, monopolizando o recebimento das propinas em alguns poucos oficiais públicos. A China e a Índia possuem um PIB alto e um crescimento econômico elevado, o que é possível pelo fato de possuírem um território extenso e um mercado de propina já bem fortalecido.

Mas, como se disse, a corrupção pode ser responsável por sérias distorções não só culturais e éticas, mas até mesmo na economia, e gerar a má distribuição da renda. A Tabela 3 mostra o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) dos países mencionados acima. Este índice não mede apenas a riqueza total de um país, mas estabelece uma relação entre fatores econômicos, como a riqueza bruta, e fatores sociais, como níveis de alfabetização, educação, natalidade, expectativa de vida, etc. É aqui que se podem notar as conseqüências danosas da corrupção.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realiza todos os anos uma pesquisa relativa ao IDH dos países. Ao publicar os resultados, os países são classificados em três categorias: a) países com *alto desenvolvimento humano* (1° ao 70°); b) *médio desenvolvimento humano* (71° ao 155°); e, c) *baixo desenvolvimento humano* (156° ao 177°). O interessante é estabelecer uma relação entre a posição do país em IDH e em seu nível de percepção da corrupção (Tabela 1). Os países menos corruptos se posicionam entre aqueles com alto desenvolvimento humano, enquanto que os mais corruptos figuram entre os que possuem um desenvolvimento humano baixo.



TABELA 3: RANKING DE PAÍSES QUANTO AO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH) – 2006

País	IDH (posição)
Islândia	0.968 (1º)
Suíça	0.955 (7º)
Finlândia	0.951 (11º)
Brasil	0.800 (70º)
China	0.777 (81º)
Indonésia	0.728 (107º)
Índia	0.619 (128º)
Nigéria	0.470 (158º)
Angola	0.446 (162º)

Fonte: UNDP, 2008.

A Islândia, o segundo país menos corrupto entre os analisados, é o país que possui o maior IDH do mundo, mesmo com um PIB pequeno (o menor entre os analisados na Tabela 2). Sua população possui uma qualidade de vida muito maior do que países que possuem PIB e crescimento bem mais elevado, como a Indonésia, a Índia e a China, países com médio IDH. Porém, a mais problemática é a situação dos países africanos. A categoria de baixo IDH é quase toda ocupada por eles, assim como as piores posições do ranking dos países quanto à corrupção.

Portanto, a afirmação de que a corrupção não afeta o crescimento econômico é simplista e superficial. O desenvolvimento de um país não se baseia apenas nos índices do seu Produto Interno Bruto (PIB) ou outros indicadores econômicos. O bem-estar da população (acesso aos bens públicos) e a distribuição de renda são tão ou mais importantes. Infraestrutura, saúde, educação e segurança são indicadores de desenvolvimento tanto quanto o crescimento eco-



nômico, e, como Rose-Ackerman (2002) demonstra, a corrupção traz consequências danosas a estes.

O debate acerca da corrupção não se limita apenas à esfera interna dos Estados. Desde a década 80 do século passado, esta questão vem ganhando espaço nas relações interestatais, com especialistas discutindo a regulamentação do combate a esta prática no sistema internacional.

Desde as últimas décadas do século XX observa-se um aumento da interdependência política e econômica nas relações internacionais, ficando difícil separar o interno do externo. “A crescente permeabilidade das fronteiras nacionais limita o alcance da jurisdição territorial nacional e impossibilita barrar economias ou políticas de outros países” (GLYNN; KOBRIN; NAIM, 2002, p. 35).

Políticas públicas aplicadas em países a oceanos de distância surtem efeitos na economia e até na política interna de um país. Um caso exemplar é a corrupção colombiana, que facilita a existência, em seu território, dos cartéis do narcotráfico, cuja produção penetra no território de vários outros países.

Os efeitos da corrupção nesse cenário de interdependência se fazem sentir em qualquer país, especialmente com o aumento da integração do sistema financeiro à *internet*. O dinheiro desviado por um político pode ser transferido para um paraíso fiscal apenas com um *click* do *mouse*. Portanto, o combate à corrupção entre oficiais públicos demanda um debate internacional sobre a criação de um regime que o regulamente.

O General Agreement of Tariffs and Trades (GATT) foi criado com a finalidade de promover gradativamente uma economia mundial aberta, multilateral e integrada. A globalização da corrupção ameaça exatamente estes alicerces.

O multilateralismo está condicionado à confiança e à crença de que os outros vão fazer o papel que lhes cabe. A tendência de jogar sujo e pegar carona em algo que não



se deve é uma constante ameaça ao sistema econômico internacional. A tolerância da corrupção imobiliza empresas – e países – que não estejam dispostos a participar de subornos e outras práticas corruptas, ou empresas que não tenham condições de fazê-lo. A corrupção distorce a competição e é capaz de reduzir os ganhos provenientes de fluxos livre de comércio e de investimentos. (GLYNN, KOBRIN, NAIM, 2002, p. 36)

Outro fator complicador da relação entre a corrupção e a economia mundial é o fato de que alguns países e empresas tendem a incentivar práticas corruptas de seus conterrâneos no exterior. Eles são capazes de criar a oferta de suborno em países “transparentes” em razão de sua constante demanda para instalarem empresas em países em desenvolvimento ou para enviar auxílio de qualquer tipo. A Organização para o Comércio e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (apud GLYNN; KOBRIN; NAIM, 2002, p. 41) aponta que “muitos países desenvolvidos não só autorizam, e por meios legais, essas práticas de suborno, como também permitem que as empresas deduzam as propinas como despesas legítimas de negócio”.

Os efeitos da globalização, no entanto, não podem ser vistos apenas como incentivadores das práticas ilegais. Esse fenômeno revelou, também, o papel da sociedade civil internacional na luta global contra a corrupção, como, por exemplo, atesta a força crescente que a opinião pública internacional vem exercendo nas relações internacionais, especialmente por meio da mídia. A corrupção é desmascarada na mídia nacional e internacional, e uma prática corrupta, quando descoberta, é debatida não só no ambiente interno como também externo, devido à interdependência política. Estados que têm grande participação na economia mundial, fornecendo recursos a diversos parceiros, vêm sentindo a força da opinião pública de seus eleitores. Seus cidadãos buscam líderes capazes de coibir as práticas corruptas não só no ambiente doméstico como também entre seus parceiros políticos e econômicos.



A opinião pública internacional e a sociedade civil encontram nas ONGIs um importante canal de descontentamento e atuação. No entanto, a luta contra a corrupção demanda uma conjugação de esforços não só de ONGIs, mas também dos Estados e das OIs, por meio da cooperação internacional, visto que se trata de um problema que envolve todos os países e demanda esforços monumentais. A conscientização deve ser global. E uma das armas que a cooperação pode utilizar para esta luta é o desenvolvimento de capacidades, que se verá a seguir.

2 COOPERAÇÃO TÉCNICA E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

Existem diversas modalidades de cooperação internacional, como a ajuda humanitária e a cooperação financeira. Porém, um dos tipos de cooperação que vêm ganhando ênfase no cenário internacional é a Cooperação Técnica (CT), desenvolvida, em grande parte, por meio de programas das Organizações Internacionais Governamentais, como o PNUD, da ONU. Esta forma de ajuda representa, segundo esse organismo, aproximadamente 25% da Assistência Oficial para o Desenvolvimento.

O PNUD (apud MALIK, 2005, p. 23, tradução nossa) assim define a CT:

*Cooperação técnica compreende a provisão de termos concessionários de recursos dirigidos à transferência de habilidades e know-how e na construção de capacidades dentro de instituições nacionais para empreender atividades de desenvolvimento. Ela inclui recursos na forma de pessoal (internacional, nacional, e de longo prazo e de curto prazo). CT é em termos amplos dividido em duas categorias: i) relacionados a investimentos, e ii) suporte geral institucional “free-standing”.*⁵

⁵ Technical cooperation comprises the provision on concessionary terms of resources aimed at the transfer of skills and know-how and at capacity-building within national institutions to undertake development activities. It includes resources in the form of personnel (international, national, and long-term and short-term). TC is broadly divided into two categories: i) investment related, and ii) “free-standing” general institutional support.



A cooperação técnica é realizada entre Estados ou entre estes e um organismo internacional, e o seu objetivo final é o desenvolvimento do país onde se instalará o projeto.

As atividades de cooperação técnica existiram bem antes de ser definidas como tais pela Organização das Nações Unidas (ONU) após o fim da Segunda Guerra Mundial. Porém, depois que a ONU a conceituou e implantou incentivos para a realização entre os seus membros, a CT começou a ser desenvolvida com maior freqüência.

No início, a CT foi denominada de “assistência técnica”. Esse termo remonta a uma ajuda unilateral, conforme a qual um país é doador e o outro apenas recebe a ajuda, não participando ativamente do seu processo. Porém a CT é uma via de mão dupla, em que a participação dos atores envolvidos no acordo deve ser a mais igualitária possível. Tanto o país doador como o receptor devem injetar recursos e tempo na formulação e implementação do projeto. Por este motivo, a ONU modificou a nomenclatura para “cooperação técnica” na década de 1950.

Nos últimos anos, especialistas nos estudos de cooperação técnica internacional, como Carlos Lopes (2005), vêm discutindo que a CT deve ser uma *parceria* entre os envolvidos, remontando à noção de reciprocidade e igualdade. Estes autores chegam a defender a modificação da nomenclatura de “cooperação técnica” para “parceria técnica”. No entanto, para que isto ocorresse, teria de haver uma redefinição dos papéis e da relação doador-recebido. Isto seria algo difícil, pois, apesar de atores e estudiosos freqüentemente ignorarem, a CT é algo inerente à relação de poder existente no sistema internacional (LOPES, 2005).

As atividades dos doadores e dos recebedores não são totalmente neutras. A própria nomenclatura, na CT, é carregada de juízo de valor (doador e recebedor), mostrando a relação de poder entre os atores envolvidos. Os primei-



ros controlam quase todos os aspectos da formulação e implantação dos projetos, delegando aos segundos uma posição passiva e minimizando sua participação. Além disso, aqueles têm que se preocupar com os reflexos das atividades extraterritoriais em seu território, especialmente devido aos seus eleitores (PIETH, 2002). Políticos e governantes dos Estados doadores necessitam desenvolver projetos de cooperação técnica que tragam resultados demonstráveis e mensuráveis em curto prazo (LOPES, 2005, p. 58). Assim, para que os recursos destinados à cooperação não sejam desviados ou mal alocados (conforme suas concepções), os doadores controlam todas as etapas do processo.

O problema dessa atitude dos doadores é que o progresso da cooperação técnica tende a ser lento e incremental e os resultados, muitas vezes, são de natureza qualitativa e intangível, podendo ser sentidos apenas em gerações futuras (LOPES, 2005, p. 55). Os projetos que enfatizam os resultados em curto prazo tendem a ser ineficientes e/ ou benéficos apenas em curto prazo para as populações receptoras.

Além disso, nas últimas décadas, os doadores vêm escolhendo projetos em países cujas estruturas estão mais propensas e preparadas para a cooperação técnica, pois, assim, os resultados seriam mais rápidos. Essa elevada *seletividade* atinge milhões de pessoas pobres que vivem nesses países *ineficientes*, que são os que mais necessitam da cooperação técnica. Para esses países, os doadores precisariam “oferecer ‘ajuda anterior à ajuda’, ou seja, *construir capacidades* para que os países receptores sejam capazes de maximizar os recursos provenientes da assistência internacional” (LOPES, 2005, p. 70, grifo nosso). É preciso dar as bases – que são na maioria das vezes inexistentes – para que o projeto de CT não seja em vão.

Construir capacidades é algo intimamente relacionado à cooperação técnica internacional, pois é necessário que haja a primeira para que a segunda possa ser efetivada e sustentada em qualquer ambiente. Muitos autores, como Malik



(2005), tratam “construção de capacidades” como sinônimo de “desenvolvimento de capacidades”. Porém, há uma distinção marcante entre as duas denominações. Construção remonta a algo que será erguido do zero, sem nada prévio àquela iniciativa, enquanto que desenvolvimento remonta ao “fortalecimento de capacidades locais já existentes” (PNUD apud LOPES, 2005, p. 45). Por isso, o mais importante para a cooperação técnica e para o desenvolvimento (objetivo final da CT) é o *desenvolvimento de capacidades*.

“Desenvolvimento de capacidades é definido [...] como a habilidade de atores (indivíduos, grupos, organizações, instituições, países) de realizar funções específicas ou objetivos específicos efetivamente, eficientemente e sustentavelmente”⁶ (MALIK, 2005, p. 23, tradução nossa). Cada sociedade possui capacidades que correspondem às suas próprias funções, objetivos, história e cultura. Isso torna a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades algo singular a cada país. Não adianta tentar desenvolver – ou, no caso, construir – uma capacidade de um país altamente industrializado e com tecnologias bastante avançadas em um país onde predomina a indústria familiar ou a agropecuária.

Para que um projeto de cooperação técnica tenha sucesso, os atores envolvidos (especialmente os doadores) precisam estar conscientes das diferenças de cada país ou até mesmo região (estado, município), algo, às vezes, não percebem. Há uma prática de tentar aplicar uniformemente todos os projetos de cooperação, adotando o modelo que os países já desenvolvidos utilizaram para atingir o desenvolvimento. Porém, as condições históricas, culturais e sociais, assim como econômicas, estruturais e institucionais, dos países desenvolvidos são extremamente diferentes daquelas dos países em desenvolvimento.

⁶ Capacity development is defined [...] as the ability of actors (individuals, groups, organizations, institutions, countries) to perform specified functions or specified objectives effectively, efficiently and sustainably.



Para encontrar um modelo adequado às necessidades locais do Estado ou região, os especialistas vêm sugerindo que haja uma maior *apropriação* e *sustentabilidade* nos projetos de CT, pois os projetos de cooperação:

[...] continuam a ser dirigidos largamente por eles [doadores]. Apropriação requer o fortalecimento da capacidade dos governos para gerenciar estrategicamente os processos de desenvolvimento. A ênfase em sustentabilidade [...] significa que os programas devem ser desenvolvidos de forma que combine com a capacidade local em sua implementação e gerenciamento; assim como quer dizer uma redução de expectativas com respeito ao prazo em que os resultados esperados irão se materializar (LOPES, 2005, p. 65-66).

É mais provável que a sustentabilidade e a apropriação dos projetos (ou programas) de cooperação técnica ocorram quando os mesmos se estabelecerem “de baixo para cima”, ou seja, que sejam iniciados pelos países receptores. São os indivíduos dos países receptores que realmente conhecem suas condições e problemas para poder concretizar um projeto de cooperação. São eles que sabem onde devem agir em prol do desenvolvimento. “As únicas pessoas que garantirão que os recursos serão bem utilizados são aqueles que precisam deles” (LOPES, 2005, p. 92)

Já existe um fórum de debate sobre a cooperação técnica entre os países desenvolvidos, a OCDE, o que os torna ainda mais fortes na área. Mas alguns autores afirmam que, para equilibrar as forças entre os países em favor da cooperação eficiente, é necessário criar um fórum de debate sobre CT para os países em desenvolvimento, contribuindo para que a cooperação seja realizada mais em relação à demanda dos receptores do que à oferta dos doadores (LOPES, 2005).

Outro fator importante na cooperação técnica e no desenvolvimento de capacidades é o *capital social*. Capital social seria “as normas e as redes [network] facilitando a ação coletiva para benefício mútuo”⁷ (WOOLCOOK apud

⁷ [...] the norm and networks facilitating collective action as mutual benefit”.



MALIK, 2005, p. 25), ou seja, as relações sociais que podem transformar uma sociedade e dar-lhe maior modernização, desenvolvimento e competitividade no sistema internacional.

Capital social agrega, ainda, a noção de *confiança*. Uma sociedade que possui altos níveis de confiança dos indivíduos entre si e em seu governo detém maiores chances de alcançar o desenvolvimento, com melhores empregos, trabalhadores mais qualificados e menor individualismo – que seria um dos responsáveis por gerar conflitos. Como Putnan (apud MALIK, 2005, 26) afirma, “uma sociedade que confia na reciprocidade generalizada é mais eficiente que uma sociedade desconfiada”.

Não se pode, no entanto, confundir capital social com capital humano, apesar de haver ligações entre os dois tipos. Capital humano seria “o conhecimento, as habilidades, as competências e outros atributos incorporados em indivíduos que são relevantes para as atividades econômicas”⁸ (OECD apud SCHULLER, p. 90, 2008), enquanto que o capital social seria “definido nos termos *redes* [network], *normas e confiança*, e a forma como estes permitem que agentes e instituições sejam *mais efetivos em atingir seus objetivos comuns*”⁹ (SCHULLER, p. 91, 2008, grifo do autor). O primeiro tem um foco no comportamento econômico do indivíduo, enquanto que o segundo, nas suas relações e redes. Porém, ambos são importantes no processo de produção.

Se o capital humano for bem desenvolvido, afetará a qualidade do capital social, assim como o capital social pode interferir na qualidade do capital humano. Ao incentivar a incorporação contínua e crescente de conhecimento nos indi-

⁸ [...] the knowledge, skills, competences and other attributes embodied in individuals that are relevant to economic activity.

⁹ [...] defined in terms of *networks, norms and trust*, and the way these allow agents and institutions to be *more effective in achieving common objectives*.



víduos para que o capital humano se torne mais efetivo, governos, empresas e grupos tornam seus integrantes mais competentes e menos propensos à alienação. Isto aumenta a própria confiança entre os integrantes de uma sociedade.

Para Malik (2005, p. 28), mercados e políticas públicas são importantes para o desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, mas é necessário pensar além e encontrar um equilíbrio entre as três *capacidades críticas* do desenvolvimento de capacidades, a saber:

- 1) *visão*: estabelecer prioridades e encontrar as políticas públicas e econômicas certas;
- 2) *instituições*: desenvolver as capacidades corretas para direcionar e dar suporte a estas políticas;
- 3) *capital social*: estabelecendo uma política consciente que estabeleça um elo entre normas sociais e valores culturais e o desenvolvimento.

Porém, os projetos de cooperação técnica internacional tendem a priorizar apenas a primeira e a segunda capacidade crítica, negligenciando a terceira. Isto afeta os avanços num país, pois os três elementos são intrínsecos ao fortalecimento e à continuidade do desenvolvimento sustentável. O capital social é um fator que possibilita a ligação entre o desenvolvimento de capacidades e a cooperação técnica com o contexto histórico, social e cultural das sociedades. Ele fortalece as estruturas sociais, institucionais e econômicas ao criar confiança nelas. Se o projeto de cooperação levar em consideração o capital social, as chances de produzir resultados positivos, e não micro-positivos, como ocorre com os projetos atualmente, são bem maiores.

Levando em consideração que quem está por trás das instituições e se responsabiliza por formular as políticas públicas (visões) são os seres humanos, as relações pessoais, sociais, e os hábitos de uma sociedade interferem direta-



mente no desempenho e na constituição das instituições e das políticas. Ignorar a importância do capital social é ignorar as bases das instituições e das políticas, tornando qualquer iniciativa de cooperação técnica incompleta e insustentável.

Mas, afinal, qual a importância disso tudo para o combate à corrupção? A resposta está na palavra *confiança*. A corrupção acaba com a confiança que uma população tem em seu governo e até em si mesma, enfraquecendo ou até extinguindo o próprio capital social. Porém, é com a reestruturação da confiança na sociedade e no governo que se inicia o processo de combate à corrupção.

A constante exposição de um indivíduo a atos corruptos acaba o levando ao descrédito, apatia e até mesmo à tolerância e conivência com tal prática. Isso leva à inação quando escândalos de corrupção vêm à tona e inibe a percepção do quanto tal fenômeno afeta negativamente o país.

Com a cooperação técnica e a transferência de recursos para o desenvolvimento de capacidades, um projeto de CT é capaz de gerar a conscientização dos danos que a corrupção traz à população e à imagem do país no sistema internacional. Ao desenvolver capacidades em áreas como a institucional e educacional, os projetos de CT podem transferir conhecimentos capazes de induzir os indivíduos a construir ou desenvolver as bases para um Estado mais limpo e transparente.

Para tanto, é importante que os projetos de cooperação e os países doadores percebam que é necessário realmente *desenvolver* as capacidades, e não construí-las. É necessário encontrar as capacidades existentes, mesmo que precárias, e tentar solidificá-las. É preciso encontrar recursos humanos nos países receptores para desenvolver, e não importá-los do país doador, pois assim o conhecimento adquirido com o projeto permanecerá no país ao término da CT.

O fortalecimento das capacidades locais qualificará o capital humano e o capital social do país, criando *networks* e normas capazes de coibir a corrupção e que gerem confiança no Estado e nas suas normas. A conscientização de que a corrup-



ção é maléfica instiga a sociedade a não aceitar pagar qualquer tipo de suborno aos oficiais públicos, mesmo quando for uma “corrupção de acordo com a regra”.

Além disso, como ressalva Malik (2005, p. 26), a corrupção tem outra relação com o capital social: “Pode haver capital social ‘ruim’, como os grupos criminosos que possuem o critério de confiança e ação coletiva, e [...] capital social ‘disfuncional’, quando diferentes grupos sociais são incapazes de viver em harmonia”¹⁰. Muitas sociedades que possuem esses tipos de capital social, prejudicial ao desenvolvimento, provavelmente mantêm estes grupos no poder por causa da corrupção ou esses tipos de capital social podem ter surgido devido à própria corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é um fenômeno antigo e generalizado no sistema internacional, mas era encarado, anteriormente, como um problema doméstico. No entanto, a internacionalização da economia, com a conseqüente padronização dos processos de produção e acelerada competição entre Estados e empresas, fez com que essa prática ilícita passasse a afetar os propósitos do GATT de promover a abertura, o multilateralismo e a competição justa, além de prejudicar o desenvolvimento dos países, sobretudo os mais pobres. Por esse motivo, a luta pela eliminação dessa prática passou a articular vários atores do sistema internacional, como os Estados, as OIs e as ONGIs. E uma das formas que tem se verificado mais eficaz é o desenvolvimento de capacidades nos países e desenvolvimento, por meio da cooperação técnica, prática que envolve todos esses atores. Paralela-

¹⁰ There can [...] be “bad” social capital, such as criminal gangs who meet the criteria of trust a collective action, and [...] “dysfunctional” social capital, when different social groups are unable to function in harmony.



mente à CT, a difusão de informações que permitam à sociedade fiscalizar o uso das verbas públicas pelos governos, sobretudo por meio da ação de ONGIs, como a Transparência Internacional, vem se constituindo em efetivo meio de ação para minimizar tal prática.

Conhecimento e informação são a chave para se construir a cidadania e combater a alienação, elemento que favorece a difusão da corrupção. Se a população é capaz de perceber que os oficiais públicos não cumprem sua função, que seria lhes representar e melhorar sua qualidade de vida, e ainda utilizam verbas públicas em benefício próprio, a corrupção será mais facilmente combatida. Sociedades com níveis educacionais maiores exigem que seus governos combatam a corrupção, enquanto aqueles com níveis educacionais menores tendem a deixar a corrupção proliferar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS

ELLIOT, Kimberly Ann. A Corrupção como um Problema de Legislação Internacional: recapitulação e recomendação. In: _____. **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. A Globalização da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 1, p. 27-58.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LOPES, Carlos. **Cooperação e Desenvolvimento Humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

PIETH, Mark. Cooperação Internacional de Combate à Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 6, p. 183-200.



ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 2, p. 59-96.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

ALLEN, Franklin; QIAN, Jun. **Corruption and Competition**. 2007. Disponível em: < <http://www2.bc.edu/~qianju/Corruption-801-2007.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2008

LAMBSDORFF, Johann Graf. **Corruption Perceptions Index 2006**. Disponível em: < <http://www.transparency.org/content/download/18692/255272> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

LARMOUR, Peter. **Civilizing Techniques: Transparency International and the spread of anti-corruption**. The Australian National University, 2005. Disponível em: < <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/43022/1/PDP05-11.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

MALIK, Khalid. Towards a Normative Framework: technical cooperation, capacities and development. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (Org.). **Capacity for Development: new solutions to old problems**. 2ª cap. Nova Iorque: United Nations Development Programme, 2002, p. 243-253. Disponível em: < http://faculty.miis.edu/docs/fipse/pre_readings_dpmi_2005/capacity_for_development.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2008.

OCDE. **OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Instruments**. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dataoecd/52/24/2406452.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

PACINI, Carl; SWINGEN, Judyth A.; ROGERS, Hudson. The Role of OECD and EU Conventions in Combating Bribery of Foreign Publics Officials. **Journal of Business**, Países Baixos, v. 37, p. 385-405, 2002. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/content/f5b6xyqtj4fm4r88/>>. Acesso em: 20 jun. 2008.



SITES

BBC. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

CNN. Disponível em: <<http://www.cnn.com>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

WORLD BANK. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.

