

# Transparência Brasil

<b>Relatório Global</b>
<b>da Corrupção -</b>
<b>América do Sul</b>



### **Global Corruption Report 2003**

Editado por Robin Hodess  
com Tania Inolowcki e Toby Wolfe  
Copyright © 2003 by Transparency International  
Direitos reservados

*Editoração eletrônica:* Homem de Melo & Troia Design  
*Tradução para o português:* Rosana Antonioli  
*Colaboração:* Cristina Maria Penz  
*Coordenação:* Claudio Weber Abramo

*Apoio para esta edição parcial traduzida:* Transparency International

### **Transparência Brasil**

Eduardo Ribeiro Capobianco  
*Presidente do Conselho Deliberativo*  
Neissan Monadjem  
*Vice-presidente do Conselho*  
Claudio Weber Abramo  
*Secretário geral*

### **Transparência Brasil**

Rua Francisco Leitão 339 conj 122  
05414-025 Pinheiros  
São Paulo SP  
Telefone 55 11 3062 3436  
tbrasil@transparencia.org.br  
www.transparencia.org.br



## Introdução

É com prazer que a Transparência Brasil promove a tradução para o português de parte do *Relatório Global da Corrupção 2003* da Transparency International.

O segmento que compõe esta publicação corresponde a um panorama da região sul-americana no que tange os principais acontecimentos relacionados à corrupção e ao combate a ela em nosso continente.

Conforme o Índice de Percepções da Corrupção de 2002 da Transparency International (TI), a América do Sul só perde para a África no que diz respeito à corrupção percebida. Trata-se de um quadro lamentável, com imediatas repercussões sobre a capacidade de investimento do Estado, a atratividade para investimentos externos e mesmo a distribuição de renda.

O Brasil tem figurado em posição pouco privilegiada no ranking de percepções de corrupção da TI. Nos últimos quatro anos, o país permaneceu no mesmo nível — o que mostra que, se a percepção de corrupção não piorou, também não melhorou.

Durante a campanha eleitoral de 2002, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva assinou um “Compromisso anticorrupção” com a Transparência Brasil, em que prometia adotar uma série de medidas concretas de combate à fraude nas atividades do Estado. Quatro meses após a posse, o novo governo federal ainda não havia manifestado, por seus atos, a intenção de fazer cumprir aqueles compromissos.

A Transparência Brasil espera que a visão que esta publicação traz sobre o que está acontecendo na América do Sul e no Brasil por causa da corrupção sirva de estímulo para o cumprimento das promessas de campanha.

Eduardo Ribeiro Capobianco  
*Presidente do Conselho Deliberativo  
Transparência Brasil*

Introdução ao
<b>Relatório Global da</b>
<b>Corrupção de 2003</b>
<i>Peter Eigen</i>
<i>Presidente da Transparência Internacional</i>

Os lugares em que os corruptos podem se esconder estão acabando. Esta é a mensagem implícita no *Relatório Global da Corrupção de 2003*. Fortalecidos pela tecnologia — essencial para que o fluxo de informações seja rápido e preciso — a mídia e o público estão, cada vez mais, pedindo explicações a políticos e empresas.

Para que esse fluxo de informações seja assegurado, os capítulos nacionais da Transparência Internacional têm lançado campanhas pela liberdade de informação na Alemanha, Líbano, México, Panamá e em muitos outros países. Sob a vigilância da Transparência e de outras organizações da sociedade civil, e ainda do público em geral, os governos estão se mobilizando para fortalecer a causa da transparência. Do Chile e Brasil à Coreia do Norte e Índia, a disseminação do e-governo envolve o uso crescente da Internet para divulgar as informações públicas e para que as pessoas tenham acesso a processos de licitação e de privatização.

Porém, somente a liberdade de informação não basta. Mesmo que as informações sejam processadas de forma profissional e precisa, a corrupção continuará a aumentar se não houver vigilância por parte da sociedade civil e da mídia e a coragem de jornalistas e outras pessoas preocupadas em denunciar a corrupção.

Esses campeões da transparência são tão essenciais nos países em desenvolvimento quanto nos países desenvolvidos. A seção de relatórios regionais do *Relatório* completo começa com artigos sobre a Europa ocidental e a América do Norte, onde o escândalo da Enron causou ondas de choque em todo o setor empresarial global e abalou a confiança que o público tinha na integridade destas empresas. A Enron e os escândalos que se seguiram mostraram as negociatas de auditores, tributaristas, advogados e banqueiros com seus clientes para engordar, com grandes benefícios, as contas bancárias de diretores, abalando assim a confiança depositada neles por acionistas, funcionários e pelo público.

Até certo ponto, é possível evitar esse tipo de comportamento antiético com iniciativas internacionais como a Convenção para o Combate ao Suborno de Autoridades Estrangeiras de 1997 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Embora

o interesse principal seja denunciar as autoridades estrangeiras, a convenção e outros instrumentos da OCDE também se ocupam de contabilidade, auditoria e controles corporativos. A Transparência Internacional vem trabalhando com a OCDE para fazer com que os Estados membros melhorem seus serviços nessas áreas. O impacto que a convenção vem causando ainda não é satisfatório. Apenas alguns casos estão sendo investigados pela convenção e, em muitos dos países membros da OCDE, a vontade política para instaurar processos contra casos de suborno ainda não é suficiente. Além disso, o processo de monitoração da OCDE, que foi projetado para assegurar a implantação e o uso efetivo da convenção pelos governos membros, carece de recursos e está atrasado. A convenção não vai conseguir realizar suas propostas se a OCDE não pressionar os governos a abrir inquéritos contra casos de suborno no estrangeiro.

#### **Como prevenir a corrupção: o fortalecimento do Judiciário**

O *Relatório Global da Corrupção* não é o único a chamar atenção para os recentes escândalos que envolveram a Enron, a WorldCom e outras empresas americanas e a exigir mecanismos de registro e controle mais eficazes para impedir que tais escândalos ocorram novamente. Esses casos envolveram empresas sob supervisão de organismos externos que, por sua vez, estavam eles próprios envolvidos em conflitos de interesse entre suas funções de auditoria e de consultoria. Algumas empresas, instituições financeiras e prestadores de serviços exercem mais influência, no âmbito global, que muitos países. No entanto, um escândalo como esse no setor privado pode acontecer na esfera pública, envolvendo o dever de prestação de contas do Estado para com a população.

A transparência no governo depende do controle parlamentar, fundamento da democracia, e que é mantido pela verba pública. Mas muitas vezes o que existe é um desequilíbrio entre as prerrogativas do Executivo e a capacidade que um parlamento tem de exercer verdadeiramente seus poderes reguladores sobre os gastos públicos e o orçamento. Por exemplo, até que ponto são precisas as cifras dos déficits orçamentários, da balança de pagamentos, dos cálculos da taxa de crescimento, dos investimentos extra-orçamentários em fundos de pensão ou provisões referentes à ação do Estado na saúde pública?

Nos últimos anos, o impacto da corrupção global tem sido caracterizado pelo envolvimento sistemático de autoridades em transferências fraudulentas de verbas públicas e privadas. A corrupção pode ser

prevenida com uma maior transparência nas responsabilidades e com mecanismos de controle mais eficientes, particularmente na área de intervenção internacional — seja ela para ajuda, seja em casos de desastres — e nas relações entre as grandes empresas e os Estados em contratos de exploração de recursos naturais.

Para lutar contra transações financeiras ilícitas é preciso ter uma estratégia forte, que dê ao sistema de Justiça poderes de uma arma indispensável. É, portanto, um paradoxo o fato de que o orçamento do Judiciário represente apenas uma pequena parcela dos gastos públicos. Na Europa, por exemplo, apenas 1 ou 2% do orçamento é destinado ao sistema Judiciário em países como Espanha, França e Alemanha.

Hoje essa alocação de recursos deve ser reconsiderada, porque sem um sistema judiciário que funcione e com verba suficiente não é possível haver investigações bem-sucedidas. Quando um sistema judiciário sobrecarregado e pobre é obrigado a enfrentar o crime organizado internacional, este tem sua impunidade garantida.

Se não houver esforços para modernizar as instituições legais, os novos acordos internacionais não poderão se efetivar e nossas democracias continuarão a ser ameaçadas por nossa incapacidade de detectar a corrupção e outras atividades criminosas.

*Eva Joly*

A reforma legislativa não é a única maneira de se promover a transparência. Também no setor corporativo muitos líderes estão tomando para si a tarefa de reduzir os níveis de corrupção. O Índice de Países Corruptores de 2002 revela que as pessoas consideram menos provável que as empresas dos principais países industriais recebam subornos atualmente do que na ocasião da primeira pesquisa, realizado em 1999. As empresas britânicas e americanas, no entanto, foram exceções a esta regra. Hoje muitas empresas compreendem que é muito melhor e faz mais sentido evitar os subornos. Uma pesquisa realizada pelas Social Weather Stations [Estações Meteorológicas Sociais] no final de 2001 revelou que nas Filipinas os empresários estavam dispostos a pagar 2% de seus ganhos corporativos líquidos para levantar fundos para programas contra a corrupção. Eles achavam que se prevenissem a corrupção teriam uma elevação de até 5% nos ganhos líquidos e aumentariam seus negócios em até 10%.

No âmbito nacional, o progresso na luta contra a corrupção é também evidente. Dos países da Europa central e do Leste europeu — que são candidatos à Comunidade Européia — vêm notícias encorajadoras. Lá, a vontade política e os esforços da sociedade civil — juntamente com a pressão dos órgãos internacionais — vêm promovendo a transparência e boas administrações. Porém, o progresso ainda é lento para reverter os danos causados pela corrupção na reputação pessoal, pública e das empresas. Em todo o mundo, as pessoas perderam a confiança nos políticos. A confiança em partidos políticos é menor do que em qualquer outra instituição pública. Novos dados do New Europe Barometer [Barômetro da Nova Europa] mostram que na Europa central e no Leste europeu como um todo apenas uma em oito pessoas confia nos partidos políticos, e que apenas uma em sete confia nos membros do Parlamento.

Embora ainda tenha muito o que melhorar, houve grandes avanços nos últimos doze meses na luta contra a lavagem de dinheiro e na repatriação de bens públicos. Depois dos acontecimentos de 11 de setembro, o governo americano e outros governos em todo o mundo reconheceram a natureza perniciosa da lavagem de dinheiro e pressionaram a Força-Tarefa de Ação Financeira da OCDE a reforçar suas restrições contra isso. A cooperação internacional entre os Judiciários e as polícias aumentou, e em novembro de 2001 a Comunidade Européia adotou novas regras contra a lavagem de dinheiro; essas regras obrigam os Estados membros a combater a lavagem de dinheiro vindo de todos os tipos de crime, inclusive de corrupção.

O *Relatório Global da Corrupção de 2003* também reflete uma tendência positiva entre as agências doadoras. Ainda que seus esforços para combater a corrupção fossem notados já no relatório de 2001, as organizações tornaram-se mais exigentes no ano passado, e insistiram para que houvesse um compromisso com ações e procedimentos contra a corrupção. Essas exigências combinam-se com a política de quebra do sigilo bancário das contas públicas para investigações independentes. Os doadores também deveriam insistir que a sociedade civil tenha acesso irrestrito à monitoração dos gastos e certifique-se de que a ajuda seja realmente entregue às pessoas e projetos — como escolas e hospitais — a que foi destinada.

À medida que as organizações da sociedade civil começaram a organizar-se mais efetivamente, principalmente em alguns países da África, elas também começaram a fazer contribuições importantes para a causa do combate à corrupção. Os capítulos nacionais da Transparência Internacional na África estão liderando uma campanha para a repatriação de bens roubados por antigos ditadores e que foram depositados em bancos de Londres, Zurique, Nova York e Liechtenstein. Os nigerianos finalmente receberam de volta cerca de 1,2 bilhão de dólares em fundos que haviam sido roubados pelo ditador Sani Abacha — embora sob condição de que se retirassem as acusações de roubo e de lavagem de dinheiro contra o filho

de Abacha e um de seus sócios. Nesta frente, houve progresso também na América do Sul. No Peru, o governo de Alejandro Toledo fez esforços significativos para corrigir os desvios da era Fujimori. Em várias partes do mundo, foram congelados 225 milhões de dólares em contas pertencentes a Vladimiro Montesinos, chefe da Inteligência de Fujimori, e a outros implicados em corrupção.

### **Como policiar a corrupção**

A lei deve exercer um papel fundamental para se assegurar a proteção dos direitos humanos básicos de uma sociedade democrática. A corrupção reduz a eficiência das leis e, conseqüentemente, impede o funcionamento correto e justo da sociedade.

Isso é particularmente verdadeiro quando a corrupção intervém em atividades ligadas à aplicação da lei. Um policial corrupto que atrapalha a ação da Justiça pode tornar as leis ineficazes na luta contra o crime em geral. Por sua vez, isso mina a confiança da população nas autoridades.

Geralmente, as pessoas envolvidas no crime organizado são motivadas por uma única razão — o lucro. Imensas somas de dinheiro são geradas pelo contrabando de armas, tráfico de seres humanos ou de narcóticos e crimes contra o sistema financeiro. Esse dinheiro é lavado de forma a aparecer em nosso sistema financeiro como receita originada de atividades legítimas. Em muitos casos, esses crimes são facilitados pela corrupção. O crime organizado investe muito para conseguir uma “ligação fraca”, ou seja, uma pessoa que é convencida ou coagida a ajudar. Muitas vezes essas pessoas são banqueiros, advogados, promotores ou juízes, políticos, funcionários que trabalham na emissão de passaportes, funcionários de embaixadas ou pessoas ligadas à polícia, funcionários de alfândega e policiais. Em geral, o que mais se quer é a informação, que, se divulgada, pode comprometer de forma muito crítica as atividades policiais.

Como secretário-geral da Interpol, a única organização policial global, tenho o compromisso de atingir a excelência na comunicação e no uso das informações policiais. Tenho priorizado todas as atividades ligadas à troca de informação como, por exemplo, a troca em tempo real de informações-chave para combater uma série de crimes graves, inclusive a corrupção.

A comunidade internacional ainda está se recuperando dos acontecimentos de 11 de setembro. As agências policiais de todo o mundo

estão correndo contra o tempo para avaliar suas estruturas e sistemas, para que possam resolver os problemas que prejudicam seus esforços de combate e prevenção do terrorismo. Existe sempre a possibilidade de que, no futuro, alguns atos terroristas sejam facilitados pela corrupção policial.

Para fazer com que o conjunto de normas legais seja eficaz, é preciso assegurar a implantação de sistemas nacionais e internacionais de integridade. Em lugares onde esses sistemas existem, as pessoas devem ficar alertas e tentar aprimorá-los sempre. Esses sistemas são criados para identificar onde existe corrupção, para impedir que pessoas corruptas ou vulneráveis à corrupção sejam recrutadas e, mais importante, para aumentar nas pessoas o risco e o receio de serem presas e expostas.

A Interpol, através do Expert Group on Corruption [Grupo Especializado em Corrupção], desenvolveu um sistema de integridade para a aplicação da lei. Em nossa Assembléia Geral, na República de Camarões, em outubro de 2002, os 179 Estados membros da Interpol foram convidados a adotar “Padrões Globais de Combate à Corrupção nas Forças e Serviços Policiais” bastante abrangentes. Esses padrões, embora não sejam legalmente obrigatórios, são essenciais em uma organização em que a tarefa mais importante é a troca de informações policiais. A implantação desses padrões, que já foram adotados pela maioria dos Estados membros da Interpol, será monitorada. Vamos ajudar na implantação e oferecer treinamento e programas de intercâmbio.

Mantenho meu compromisso no sentido de que a Interpol ajude seus membros e, assim, forneça serviços eficazes, baseados em valores éticos sólidos e impregnados de uma grande dose de integridade profissional. A atenção na troca eficiente de informação e o esforço para fortalecer o papel da polícia em sistemas de integridade são os passos fundamentais na construção da causa comum contra a corrupção.

*Ron Noble*

Os esforços da sociedade civil para combater a corrupção são reforçados pelo trabalho de jornalistas investigativos. Em outubro de 2001, o comitê do Prêmio de Integridade da Transparência Internacional homenageou a memória de quatro pessoas que perderam a vida por causa de seus esforços para acabar com a corrupção. Três delas eram jornalistas. Carlos Alberto Cardoso, repórter policial de Moçambique, foi assassinado em novembro de 2000

enquanto investigava a maior fraude bancária da história do país. Georgy Gongadze, jornalista ucraniano que cobriu, em seu noticioso na Internet, casos de corrupção no governo, foi decapitado e queimado com ácido no outono de 2000. Norbert Zongo, repórter policial de Burquina Fasso e editor do jornal semanal *L'Indépendant*, foi assassinado em 1998; o caso ainda não foi esclarecido. Em 2001, um em cada quatro jornalistas mortos perdeu a vida enquanto investigava casos de corrupção.

No entanto, não se pode esquecer que existem milhares de casos nos quais a mídia ignora seu papel de vigilância e, em vez de denunciar, mantém fortes laços com líderes políticos. Nesses casos, a corrupção nunca virá à tona. Na verdade, um estudo recente do Banco Mundial mostrou que a divulgação de casos de corrupção é menos comum na mídia estatal do que nos meios de comunicação privados. No Oriente Médio, muitas emissoras de TV pertencem a ministros do governo cujos escândalos nunca são notícia. Os jornalistas dessas regiões ainda são presos por criticarem as lideranças políticas e em muitos lugares ainda é preciso criar, aprovar e implantar leis para a liberdade de informação.

A pressão política e as relações às vezes pouco adequadas com figuras públicas não são os únicos fatores que atrapalham a manutenção de altos padrões jornalísticos. Em muitos países, a concentração da propriedade dos meios de comunicação está ameaçando o papel vital da mídia na luta contra a corrupção. Na Itália, a mídia passou a não dar cobertura aos grandes escândalos porque o primeiro-ministro Silvio Berlusconi controla não só a maioria das emissoras privadas como também a rede estatal de televisão. Berlusconi havia prometido resolver, nos primeiros cem dias de sua administração, os conflitos existentes entre seu cargo político e seus interesses empresariais na mídia, mas até a metade de 2002 ele ainda não tinha dado sinais de cumprir sua promessa. Como membro da Comunidade Européia, a Itália deu um péssimo exemplo aos países candidatos à Comunidade que apenas recentemente livraram-se das garras da censura stalinista.

A sociedade civil e as instituições internacionais combatem a corrupção em várias frentes. A corrupção — que continua a destruir a confiança nas instituições públicas e privadas — é um problema sistêmico; os meios para combatê-la devem também ser amplos e sistêmicos. É preciso que, nessa luta, as leis e regulamentos contra o mau uso do poder sejam postos em prática. A recuperação da confiança nas instituições públicas e privadas depende do acesso que se tem às informações, a fim de que se promova a transparência; talvez seja esta a arma mais importante contra a corrupção. É somente lutando pelo acesso às informações e à transparência em todas as esferas da sociedade, seja nos governos municipais, seja no nível federal, que a sociedade civil, as empresas e o governo poderão eliminar a corrupção e assegurar que os corruptos não tenham mais onde se esconder.

<b>Acesso à informação:</b>
<b>quem tem direito a ela e a quem</b>
<b>pertence a informação?</b>
<i>Jeremy Pope</i>

**Um governo popular que não dá acesso à informação e nem meios de adquiri-la não é mais que o prólogo de uma farsa ou de uma tragédia, ou talvez ambos.**

**O conhecimento sempre governará a ignorância, e aqueles que pretendem ser seus próprios governantes precisam se armar com o poder que o conhecimento dá.**

*James Madison*

Carta a W. T. Barry, 4 de agosto de 1822

A observação de Madison é tão válida hoje quanto era quando foi feita há quase duzentos anos. O acesso à informação é ainda um campo minado em todo o mundo. Nas palavras de Madison, conhecimento é poder e quem o possui tem o poder para dominar.

Este conceito é bastante problemático em muitos países desenvolvidos, mas é particularmente desafiador nas ex-colônias — pois são sistemas marcados pelo sigilo, pela preocupação em guardar escrupulosamente mesmo informações sem nenhuma relevância, e a necessidade de prestar contas nunca teve em vista os povos colonizados, mas as metrópoles longínquas. O fator confiança não existia.

Com a independência, esses países herdaram também sistemas administrativos e autoridades que tinham verdadeira obsessão pelo sigilo. O mesmo acontece hoje com os países em transição da Europa central e do Leste europeu e com todos os outros países, em outros lugares, que estão saindo de ditaduras e do feudalismo. Protegidos pelo segredo, a corrupção, a repressão e o abuso dos direitos humanos se disseminaram — enquanto a confiança é nenhuma. Esse clima ainda existe em muitos países, como mostraram acontecimentos recentes desde o Casaquistão até o Zimbábue. No Casaquistão, as autoridades espancam jornalistas mais corajosos enquanto no Zimbábue o regime de Mugabe acabou com a imprensa livre e com o acesso às informações sobre o governo.<sup>1</sup>

Essa obsessão pelo sigilo ainda persiste em muitos países industrializados. Basta ver o espetáculo absurdo de a Suécia ter sido acusada pela Comissão Europeia de ter violado a legislação comunitária por ter regulamentos em vigor no país há quase 250 anos para divulgar documentos da Comissão.<sup>2</sup> Até propostas bastante simples de acesso à informação provocaram “muita discussão e controvérsia” no Parlamento Europeu.<sup>3</sup> Enquanto isso, nos Estados Unidos (cuja legislação sobre a liberdade de expressão é famosa em todo o mundo), a Casa Branca procurou impedir o acesso do público às reuniões com a Enron e com outros representantes da indústria de energia. Isso mostra que a luta pela informação é, hoje e sempre, a luta pela confiança. Na reunião de cúpula sobre o desenvolvimento sustentável, realizada em Joanesburgo, a batalha era para saber se os países em desenvolvimento teriam direito a informações que lhes dessem o poder de responsabilizar as empresas multinacionais se e quando elas poluísem ou prejudicassem a saúde da população.<sup>4</sup>

No mundo em desenvolvimento, a percepção de segredo, e falta de responsabilidade das agências doadoras e das instituições financeiras internacionais geraram desconfiança. Esses doadores muitas vezes ajudaram regimes fechados com empréstimos e assistência; os cidadãos nunca ficaram sabendo dos detalhes de tais transações, feitas em seu nome. Em alguns desses países, os cidadãos agora precisam devolver os empréstimos que foram roubados pelos antigos líderes com o aparente consentimento dos emprestadores.

Esses abusos surgiram por causa do sigilo bancário excessivo, combinado com a existência de paraísos fiscais; estes anunciam que sua missão é ajudar os clientes (entre eles líderes políticos corruptos) a “manter seus bens longe dos intrometidos”.<sup>5</sup>

Outro complicador foi a crise no mundo industrializado sobre as práticas contábeis no setor privado. Aqui, a ligação entre bônus para executivos e o preço das ações — aliada a flagrantes conflitos de interesse por parte de auditores — fez surgirem práticas contábeis escandalosas e “insider trading”. Chegamos agora a um ponto em que fica difícil acreditar que os livros fiscais de qualquer empresa sejam uma declaração verdadeira e justa de sua situação financeira; as conseqüências são incalculáveis, seja para os fundos de pensão e de poupança de toda uma geração em boa parte do mundo desenvolvido, seja para a operação dos mercados de capital.

Por trás de uma máscara de aparente transparência e responsabilidade com a qual colaboravam firmas de contabilidade e analistas de boa reputação, inúmeras práticas corruptas arruinaram a vida e a esperança de milhões de pessoas. Porém, ao fazer tais denúncias, as firmas de auditoria arriscam-se a perder as comissões e também ter de responder por seus atos quando ajudam a criar estruturas corporativas e subsidiárias estrangeiras obscuras.<sup>6</sup> Os auditores tinham a responsabilidade de fornecer contas honestas, e essa confiança foi traída.<sup>7</sup> Muitas vezes, foram ajudados por assessores jurídicos para construir corporações secretas e esquemas de evasão de impostos.<sup>8</sup>

Outros passageiros no vagão do sigilo são os institutos de pesquisa e as principais universidades que, precisando de dinheiro, adotam como patrocinadores os grandes grupos industriais. Os riscos são incalculáveis quando, como acontece comumente, os interesses comerciais entram em conflito com os princípios fundamentais da investigação acadêmica. Aqueles que custeiam as pesquisas nas universidades freqüentemente consideram-se no direito de esconder descobertas científicas quando elas não lhe são vantajosas.<sup>9</sup>

A mídia, cuja função é nos proteger desses abusos, muitas vezes nos desaponta. É verdade que algumas organizações desempenharam papel fundamental ao revelar e investigar escândalos de corrupção. Mas muitas outras estão à mercê das políticas de propaganda de empresas e do governo; e é preciso lembrar que muitos anunciantes (privados ou públicos) estão dispostos a usar seu poder para pôr ou tirar do ar os anúncios que quiserem. Grandes conglomerados da mídia internacional surgiram, às vezes dispostos demais a fazer o jogo de governos, a fim de manipular os níveis de audiência e o potencial para ter receitas ainda maiores. Essas redes ganharam poder político incalculável, e agora só têm que prestar contas a si mesmas. A única salvação é que esses conglomerados operam num ambiente muito competitivo e existem ainda as organizações independentes que podem e realmente chamam a atenção do público para os casos de abuso mais escabrosos desses leviatãs da mídia.

### **Campanhas pelo acesso à informação**

O acesso à informação tornou-se o grito de guerra de milhões de movimentos populares e organizações da sociedade civil em todo o mundo. De associações em vilarejos pobres a campanhas nacionais, diversos grupos estão reclamando o direito de os cidadãos saberem o que os governos, as organizações internacionais e as empresas privadas estão fazendo e como os recursos públicos estão sendo alocados. Algumas das exigências refletem claramente uma preocupação com a corrupção, enquanto outras estão ligadas à melhoria do desempenho do governo; mas, como a corrupção floresce na obscuridade, mesmo um pequeno progresso no sentido de abertura dos governos e das organizações governamentais para o escrutínio público vai aumentar os esforços contra a corrupção.

#### **Campanhas locais: MKSS, Índia**

Uma das campanhas de maior sucesso por mais acesso a informações oficiais é a Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), a Association for

the Empowerment of Workers and Farmers [Associação para os Direitos de Trabalhadores e Fazendeiros], situada no estado de Rajasthan, Índia.

A MKSS começou suas atividades no início da década de 90 em Devdoogri, aldeia que tinha elevado índice de analfabetismo. Embora os cidadãos locais soubessem que havia mau uso do dinheiro público, eles não tinham como documentá-lo. Com verbas muito modestas conseguidas com a comunidade, um grupo de ativistas começou a ir de aldeia em aldeia fazendo perguntas básicas sobre quanto dinheiro deveria ter sido alocado para o desenvolvimento de suas comunidades e quanto dinheiro tinha sido efetivamente gasto.

Muitos funcionários do governo insistiam que ninguém tinha o direito de exigir tais informações. Ainda assim, com a ajuda de algumas autoridades simpáticas à causa, a MKSS conseguiu ter acesso às contas do governo local. Em seguida, organizou leituras públicas que esclareciam que o dinheiro não era gasto como tinha sido planejado. Foram lidas listas com os nomes das pessoas pagas para trabalhar nos projetos, e aí ficou claro que muitas daquelas pessoas que estavam recebendo dinheiro do governo tinham morrido havia muito tempo. Foram ainda lidas listas das despesas gastas com projetos, mas as pessoas presentes à leitura declararam que tais projetos nunca tinham sido implantados.

O movimento da MKSS cresceu rapidamente. Mais de duzentas aldeias e quatrocentas organizações participaram de uma manifestação em 1996, que durou quarenta dias, pelo direito às informações em Rajasthan, exigindo transparência nas contas públicas e a devolução dos fundos desaparecidos.<sup>1</sup> O movimento se expandiu até ganhar âmbito estadual e envolveu jornalistas, políticos e outros movimentos populares.

A campanha resultou em mudanças quando, em 2001, o governo do Rajasthan aprovou uma lei de acesso à informação. Outros cinco estados da Índia aprovaram leis semelhantes desde então, e o movimento da MKSS, que começou em Rajasthan, tornou-se uma Campanha Popular Nacional.

### **Campanhas nacionais: Grupo Oaxaca, México**

O Grupo Oaxaca surgiu de uma conferência sobre “O Direito à Informação e Reforma Democrática”, realizada em Oaxaca, no México, em maio de 2002. Professores, advogados, jornalistas e representantes de ONGs reuniram-se e formaram uma comissão técnica para lutar por uma legislação de acesso à informação. O presidente Vicente Fox havia prometido em sua campanha que submeteria à aprovação, ainda no primeiro ano de seu mandato, uma lei de acesso à informação, e até a época da reunião em Oaxaca nada havia sido feito nesse sentido.

Em outubro de 2001, o grupo apresentou ao Congresso mexicano seu próprio projeto de lei para garantir o acesso aos documentos do governo aos cidadãos. Foi a primeira vez que um grupo da sociedade civil levou um projeto ao Legislativo. O governo prometeu uma legislação para a liberdade à informação até dezembro de 2001.

O projeto de lei foi parar na SEDOCAM, a agência anticorrupção, mas a informação que o projeto de lei da SECODAM tinha isenções e muitas falhas, vazou. O trabalho foi transferido para a secretaria do governo (Secretaría de Gobernación) <sup>2</sup>, e as propostas passaram a ser a matéria de um mês de negociações envolvendo representantes do Congresso. O Congresso finalmente aprovou uma lei negociada, por unanimidade, em abril de 2002. <sup>3</sup>

### **Campanhas internacionais: a política de abertura do Banco Mundial**

Embora o Banco Mundial tenha formulado sua política de abertura em 1989 e a revisado em 1993, como uma resposta à pressão da sociedade civil, ativistas argumentavam que a política era restritiva demais. Grande parte das informações permanecia em sigilo, especialmente aquelas sobre os planos que o banco tinha para programas e projetos futuros. Além disso, “as tentativas para ter acesso às informações — pelo público e em particular pelas pessoas diretamente afetadas pelos projetos e programas do Banco — esbarravam constantemente em recusas e burocracia”. <sup>4</sup>

Em 2001, alguns grupos da sociedade civil renovaram a campanha pela reforma. Entre os grupos mais ativos estavam o Bank Information Center [Centro de Informações Bancárias] (Estados Unidos), Libertad Ciudadana/Poder Ciudadano [Liberdade Cidadã/Poder Cidadão] (Panamá), Transparência (México), redes regionais como, por exemplo, a Central and Eastern Bankwatch Network [Rede de Vigilância Bancária da Europa central e oriental] e os capítulos de ONGs internacionais como a ActionAid, Oxfam e Transparência Internacional. Em abril de 2001, mais de 550 organizações de mais de cem países assinaram uma carta exigindo maior transparência e responsabilidade por parte do Banco Mundial. Além disso, mais de 250 grupos compareceram a conferências em dezenove cidades em todo o mundo e muitos outros submeteram comentários escritos ao banco ou ao governo de seus países. O argumento era que, se o banco estivesse levando a sério sua maior participação, ele deveria liberar os documentos que mostrassem os projetos e políticas que estavam sendo discutidos e publicá-los a tempo para que as pessoas mais afetadas por eles tomassem parte na sua preparação.

Alguns dos governos mais corruptos e repressivos do mundo estavam armados contra a campanha; permaneciam imunes aos pedidos para que fossem considerados responsáveis pelo modo como conduziam os projetos ligados ao Banco Mundial ou a outros financiadores. Mas o fato mais surpreendente foi a resistência oferecida por muitas democracias importantes de países em desenvolvimento. Argumentavam que a liberação de certas informações durante as negociações de empréstimos poderia assustar os mercados e espantar emprestadores privados.

Uma outra política do Banco Mundial sobre quebra de sigilo bancário, implantada no outono de 2001, ensejou os primeiros passos em direção a uma

maior transparência<sup>5</sup>, mas, de modo geral, as organizações da sociedade civil continuaram insatisfeitas. O banco rejeitou a idéia de publicar documentos que pudessem ser usados por pessoas de fora das instituições e que fornecessem informações para a preparação de projetos. O banco também recusou-se a permitir que o público assistisse às reuniões da diretoria. Como disse o Center Information Bank [Centro de Informações Bancárias]: “A nova política... representa uma recusa por parte do banco em transformar sua retórica sobre ‘tomada de decisões’ em compromissos concretos”.<sup>6</sup>

### **As conseqüências do 11 de setembro**

Embora essas três experiências tenham tido êxito, elas mostram, por outro lado, que a luta da sociedade pelo acesso a informação enfrenta obstáculos em todos níveis: local, nacional e internacional. O sigilo ajuda a manter pequeno o círculo dos que tomam decisões e isenta essas pessoas da tarefa de explicar seus atos.

Os acontecimentos de 11 de setembro reforçam a vontade e a capacidade dos governos de se oporem às exigências de transparência. Os Estados Unidos reagiram com medidas extremamente severas como, por exemplo, a prática de “apagar” páginas da Internet: em outras palavras, remover informações que possam ajudar os terroristas a planejar ataques. As agências federais, inclusive a Environmental Protection Agency [Agência de Proteção Ambiental], a Nuclear Regulatory Commission [Comissão de Regulamentação Nuclear] e o Internal Revenue Service [Serviço de Imposto de Renda], assim como muitos governos estaduais, tomaram medidas para tornar as informações menos acessíveis. Até grupos da sociedade civil engajaram-se na campanha para “apagar” páginas: a Federation of American Scientists [Federação dos Cientistas Americanos], uma das ONGs mais importantes pela transparência do governo com seu “Projeto de Segurança do Governo”, retirou de sua página certas informações sobre a localização de instalações da Inteligência alegando que tais dados não estavam disponíveis em nenhum outro lugar.<sup>7</sup> O governo canadense também decidiu limitar o acesso às informações e criou o Ato contra o Terrorismo em novembro de 2001; com essa lei, o procurador-geral passou a poder impedir a divulgação de informações mediante apenas um pedido de revisão judicial.<sup>8</sup>

Mas a dificuldade do acesso à informação provavelmente será limitada, principalmente fora dos Estados Unidos. Como mostra o sucesso obtido pelo Legislativo no México recentemente, o direito ao acesso à informação continua sendo uma causa poderosa para a sociedade civil. Embora a cultura do sigilo esteja profundamente arraigada, o que mais surpreende nos últimos anos não é o sucesso dos governos em manter o controle sobre as informações, mas a habilidade da sociedade civil em centralizar tal controle.



### Prosseguir

Permitir que a sociedade civil se imponha requer a ajuda de muitos setores. Um passo importante é fazer com que grupos de diferentes países e regiões comuniquem-se, trabalhando juntos em suas estratégias. Os pesquisadores também ajudam muito: eles avaliam as políticas de transparência dos governos e de organizações internacionais e comparam-nas umas com as outras e, também, com padrões absolutos.<sup>9</sup> Embora as campanhas nacionais devam ser mantidas pelo governo local, os doadores estrangeiros são necessários para sustentar o trabalho em rede nacional entre os diferentes grupos da sociedade civil.

Mais importante é o papel desempenhado pelos próprios grupos da sociedade civil — eles nem sempre fornecem informações sobre seu quadro de pessoal, operações, fontes de verbas, despesas e, às vezes, nem mesmo seus objetivos. Os grupos envolvidos em campanhas para o acesso à informação são mais transparentes que seus pares, mas ainda são acusados de irresponsabilidade e opacidade, acusações cada vez mais freqüentes contra toda a sociedade. Estes grupos que trabalham pelo acesso às informações devem exigir de si mesmos e de outros grupos ativistas a divulgação de suas informações ao público, já que são defensores de tal idéia, se quiserem salvaguardar sua própria legitimidade e credibilidade.

*Ann Florini*

- 1 Safia Sercar, "Information is my Right" [Informação é um direito meu] *Indiatogether*, maio 2001. [www.indiatogether.org/stories/ncprl.htm](http://www.indiatogether.org/stories/ncprl.htm)
- 2 Kate Doyle, "Freedom of Information in Mexico" [Liberdade de informação no México] Washington, D.C.: The National Security Archive, 2 maio 2002, [www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index2.html](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index2.html).
- 3 *Washington Post* (Estados Unidos), 1 maio 2002.
- 4 Lori Udall, "The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?" [O Banco Mundial e a responsabilidade pública: mudou alguma coisa?], em Jonathan A. Fox e L. D. Brown, eds., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* [A luta pela responsabilidade: o Banco Mundial, as ONGs e os movimentos das comunidades] [Cambridge, MA: The MIT Press, 1988].
- 5 O mais importante é que os Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) [Documentos para a Estratégia de Redução da Pobreza], que seriam o resultado das discussões nacionais sobre as melhores soluções para a redução da pobreza, deveriam agora ser publicados em nível local e antes que a diretoria do Banco Mundial pudesse analisá-los.
- 6 Bank Information Center, "The On-going Struggle for World Bank Transparency: The Outcome of the Information Disclosure Policy Review" [A luta contínua pela transparência do Banco Mundial: os resultados da revisão da política de divulgação de informações] (Washington, D.C.: Bank Information Center, 4 novembro 2001).
- 7 Lou Dolinar, "Access Denied" [Acesso negado], *Newday.com* (Estados Unidos), 24 outubro 2001.
- 8 David Banisar, "Freedom of Information and Access to Government Records around the World" [Liberdade de informação e o acesso aos registros do governo em todo o mundo], julho 2002, [www.freedominfo.org/survey](http://www.freedominfo.org/survey).
- 9 O University of Victoria's Centre for Global Studies [Centro para Estudos Globais da Universidade de Vitória] publicou o "*Rethinking Governance Handbook: an Inventory of Ideas to Enhance Participation, Transparency and Accountability*" [Manual para repensar a governabilidade: uma seleção de idéias para aumentar a participação, a transparência e a responsabilidade], que fornece um excelente ponto de partida para a avaliação dos esforços que as organizações internacionais vêm fazendo para a divulgação de informações, [www.globalcentres.org/html/inventory.html](http://www.globalcentres.org/html/inventory.html).

Outro perigo é a crescente influência das oligarquias da mídia que surgiram para usar seu poder não para informar, mas para servir abertamente a seus objetivos políticos e financeiros e aqueles de seus simpatizantes. Na Itália, o espetáculo de um chefe de governo que não só domina a mídia privada, mas também deturpa arbitrariamente setores estatais da mídia, traz mau agouro para a democracia. Mostra o perigo que ocorre quando a mídia privada é dominada por um indivíduo, e também os perigos inerentes à mídia controlada pelo Estado. A relação por vezes muito íntima entre os magnatas da mídia e os líderes políticos nos países em desenvolvimento da Europa central e no Leste europeu frequentemente impede a mídia de informar o público sobre assuntos importantes e ainda passa para o público notícias e opiniões boas apenas para os interesses destes magnatas e políticos na corrupção. Os contínuos episódios de esforços políticos para dominar a mídia na Europa central e no Leste europeu são uma tendência extremamente inquietante.<sup>10</sup>

Nas empresas de notícias, seja na América Latina ou na Ásia Central, existem jornalistas que receberam ofertas de favores e subornos de grandes empresas, e que não hesitaram em abusar do poder que detêm para servir seus próprios objetivos. Até nos principais países desenvolvidos há repórteres tão ligados às grandes empresas que deixam de cumprir seu dever — tantos foram intimidados pela Enron que decidiram ignorar durante muitos meses o fato de que a extinção de uma das maiores companhias do mundo estava prestes a acontecer.<sup>11</sup> O *Financial Times* está entre aqueles que se queixam de “protestos de interesse público feitos por jornais sensacionalistas, que são inescrupulosos na prática de sua profissão”.<sup>12</sup>

Entrincheirado contra esses batalhões está um pequeno e solitário grupo de opositores: pessoas que arriscam sua reputação, carreira e família para tornar público o abuso tanto do setor público como do privado. A estes devemos acrescentar os intrépidos jornalistas que pagaram com a vida sua luta contra a corrupção — fornecendo provas e mostrando até que ponto as elites políticas estão preparadas para proteger o *status quo*. Quando a Voice of the People Communication Trust [Voz da Comunicação Popular] do Zimbábue conseguiu evitar uma proibição do governo contra as rádios independentes e passou a transmitir seus programas da Holanda, tornou-se em pouco tempo uma vítima de uma “destruição incendiária profissional”, que acabou com seus computadores, equipamentos de gravação, arquivos e fitas, e deixou em pé apenas as paredes do estúdio.<sup>13</sup>

Não surpreende, então, o fato de que em várias sociedades em todo o mundo a noção de “confiança” tenha mudado radicalmente — seja no governo, no setor privado, nas profissões liberais, na mídia ou na sociedade civil. As pessoas já não aceitam mais o comando: “Não me desafie. Confie em mim”. Muitas vezes mantidas na ignorância, enganadas e traídas, as pessoas agora respondem: “Mostre-me! Eu preciso ver por mim mesmo”. A transparência tomou o lugar da confiança.<sup>14</sup>

Na verdade, o público exige saber, mais do que nunca, não só de onde vêm as verbas dos partidos políticos como também os bens, a renda e as propriedades de políticos e funcionários públicos.<sup>15</sup> Paradoxalmente, a resposta a essa exigência é uma queixa: a divulgação de informações seria uma invasão ilegal de privacidade — uma defesa que só faz aumentar a suspeita de que os políticos estão se vendendo pela oferta mais alta e de que as autoridades estão tirando parte de sua riqueza dos cofres públicos.<sup>16</sup> A reivindicação de privacidade é basicamente a mesma do “Confie em mim!”. Mas o fato é que o público, descrente, faz exatamente o oposto. Na ausência de informações confiáveis que provem o contrário, as pessoas simplesmente presumem o pior.

Se nosso objetivo é ter um governo transparente, responsável e honesto — um governo em que podemos confiar e um setor privado que esteja acima de qualquer suspeita — então, quanto mais informação tivermos e quanto maior a confiança que tivermos na sua veracidade, mais facilmente atingiremos nosso objetivo.

### **Sobrecarga de informações**

Os cidadãos comuns precisam de acesso às informações pertencentes ao governo para poderem exercer seus direitos em todas as fases de sua vida — seja para conseguir educação, emprego, acesso ao processo de redução da pobreza, construir ou comprar uma casa, montar o próprio negócio ou receber a aposentadoria. Sem isso, são presa fácil dos corruptos e das pessoas que abusam do poder.

Acima de tudo, precisamos de acesso à informação das coisas públicas se quisermos ter confiança em nossas instituições públicas e ter a certeza de que estão trabalhando como devem. As políticas e a prática da divulgação da informação podem, por si sós, dar muita tranquilidade.

Porém, a informação de que precisamos pode muito bem ser engolida por uma avalanche de informações completamente irrelevantes. O que ganhamos se tivermos uma sobrecarga de informações, se as informações que recebemos não são realmente informativas, se somos simplesmente confrontados com uma enchente de “fatos” difíceis de serem verificados? Nos Estados Unidos, por exemplo, existe uma excessiva quantidade de dados sobre quem faz contribuições para as campanhas eleitorais, ainda que nunca fique claro que tipo de influência política terão aqueles que fazem as maiores contribuições.

Se quisermos uma agulha, não vamos querer procurá-la num palheiro. É aí que a mídia pode servir como um filtro, ter o papel de selecionar as informações e enviá-las para o público de uma forma digerível. Infelizmente, o desempenho da mídia é quase sempre inadequado.

A mídia é prejudicada todas as vezes que os governos usam seu poder e seus tribunais para intimidar editores e jornalistas. A mídia também sofre quando a informação é distorcida pelos “assessores” dos políticos. Um exemplo claro desse fato aconteceu na Inglaterra quando uma “assessora política” de um ministro declarou que o dia 11 de setembro de 2001, quando a atenção pública foi surpreendida pelas atrocidades cometidas contra o World Trade Center, era um “bom dia para enterrar as más notícias”.<sup>16</sup>

As campanhas para acesso à informação são freqüentemente conduzidas pelos interesses da mídia, cujo direito de acesso deveria estar acima de dúvidas. Mas, como nossa fé na mídia está um pouco enfraquecida, não podemos nos dar ao luxo de dar a ela exclusividade na luta pelo acesso à informação. Longe disso. As nossas reivindicações de cidadão são muito mais fortes. Se perguntarmos: “A quem *pertence* a informação que exigimos?”, a resposta certamente será: “A nós, o povo, e não a eles, o Estado”.

A melhor concepção que se pode ter da informação é a de que ela deve ser mantida pelo Estado em favor do povo, e ser usada no melhor interesse do povo. Na verdade, a Constituição brasileira chega ao ponto de afirmar que é direito de cada cidadão receber das entidades públicas as informações que dizem respeito ao interesse pessoal do cidadão ou as informações de interesse individual ou coletivo, e que a única exceção é quando o sigilo da informação é essencial à segurança do Estado e da sociedade.<sup>18</sup>

### **A informação na luta contra a pobreza**

Os cidadãos da Índia — a democracia mais populosa do mundo — estão entre os mais importantes defensores do acesso à informação. Em particular, o grupo Mazdoor Kisan Shakti Sagathan (MKSS) — traduzido como Association for the Empowerment of Workers and Farmers [Associação para os Direitos de Trabalhadores e de Fazendeiros] —, que desenvolveu uma interpretação radical da noção de que os cidadãos têm o direito tanto de saber como estão sendo governados quanto de participar ativamente do processo de auditoria de seus representantes.<sup>19</sup>

Ao encorajar as autoridades que apóiam o movimento a disponibilizar as informações para eles extra-oficialmente, a MKSS começou a estabelecer a ligação entre os políticos locais, as autoridades locais e os construtores locais, uma ligação que era muito conhecida, mas que havia crescido sob um manto de sigilo.<sup>20</sup>

O que este exemplo demonstra claramente é que, na prática, o direito à informação tem uma relevância real para os povos pobres e marginalizados, especialmente onde os ativistas da sociedade civil podem ajudá-los a ter acesso e usar essa informação.

O sucesso das “auditorias sociais” realizadas pela MKSS foi tão grande que o estado de Rajasthan aprovou uma legislação impondo que elas continuassem em todo o estado. Mas como as autoridades públicas que as realizaram não se empenharam no processo, as auditorias oficiais fracassaram. As autoridades simplesmente não divulgaram o porquê ou quando as reuniões aconteceriam e não passaram as informações de forma clara.<sup>21</sup> O mau uso deliberado que as autoridades fizeram das informações protegeu os corruptos e conseguiu frustrar reformas que eram bem intencionadas.

Para ser útil, a informação não pode ser agregada, mas disponibilizada em detalhe. Para exigir seus direitos, os pais têm direito de saber mais que o orçamento do Estado para a educação; eles têm que poder determinar prontamente o orçamento da escola de seus filhos. As pessoas também devem ter acesso à documentação para saber como um requerimento foi avaliado num programa antipobreza, ou sobre como e para quem a verba foi desembolsada; senão, pode haver favorecimento ou desvios de verba. Se os cidadãos não têm direito de ter acesso a recibos de despesas, registros de empregos e salários ou informações sobre prédios que estão sendo construídos, fica muito difícil detectar fraudes nos projetos públicos. A informação deve também ser acessível fisicamente. Não importa muito saber quais direitos à informação a pessoa que mora nas áreas rurais tem se, para consegui-la, ela precisa viajar centenas de quilômetros até a capital.<sup>22</sup>

A experiência na Índia mostra que as ONGs e os outros ativistas precisam estar dispostos a usar a informação que conseguem para acarear as autoridades e, assim, forçá-las a tomar providências. Este tipo de ativismo não pode ser deixado a burocratas desmotivados.

### **A legislação para o acesso à informação**

O artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos — o direito universal que todos têm “de procurar, receber e compartilhar informações...” — é um ponto de partida para a criação de uma legislação para o acesso à informação, mas pára aí. Seu objetivo é mais o de reduzir a censura do que propriamente promover a transparência governamental.<sup>23</sup> Assim, a tarefa do legislador é dar mais substância ao artigo 19, por razões econômicas e sociais.

Fundamentalmente, todas as informações pertencem ao público e deveriam estar no domínio público, a menos que existam razões para não divulgá-las. O ideal é o que acontece no Brasil: a existência de um dispositivo legal para que as informações oficiais fiquem disponíveis a quem procurá-las, a menos que haja uma boa razão para suprimi-las.<sup>24</sup>

Qualquer lei de liberdade de informação tem limites, e a “segurança de Estado” é um argumento fácil e muito usado pelas autoridades. Uma lei oficial sobre sigilo pode seguir de

perto uma lei de acesso à informação e desfazer boa parte, se não tudo, do que foi concedido.<sup>25</sup> Cingapura chegou a processar o *Business Times* pela publicação de uma previsão oficial do provável crescimento econômico do país — material livremente disponível em outros países desenvolvidos — e depois reduziu a circulação do *Economist* quando este criticou o acontecido.<sup>26</sup>

Alguns debates sobre as diferenças entre a necessidade de uma sociedade de ter acesso à informação e as exigências de um Estado pela sua segurança são tão significativos quanto a oposição que houve nos Estados Unidos quando do sigilo que o Ministério da Justiça impôs em nome da “guerra ao terrorismo”. Se, por um lado, existe uma lógica igualmente forte para prender suspeitos e supostos terroristas em segredo, por outro existe o perigo de que uma grande necessidade da sociedade será prejudicada. É de grande relevância a opinião do juiz Damon J. Keith, da Corte Americana de Recursos: “As democracias morrem atrás de portas fechadas”. Ele diz que a Primeira Emenda e a imprensa livre protegem o “direito que as pessoas têm de saber” que seu governo está agindo de maneira justa e legal. “Quando o governo começa a fechar portas”, o juiz continua, “ele seletivamente controla a informação que, por direito, pertence ao povo. A informação seletiva é desinformação.” E depois acrescenta: “Um governo que funciona na sombra do sigilo é totalmente oposto à sociedade sonhada pelos criadores de nossa Constituição”.<sup>27</sup>

### **Denúncias na África do Sul**

Um dos maiores obstáculos na luta contra a corrupção é a relutância de certos indivíduos em apontar atividades de corrupção. O medo de represálias por parte de empregadores ou colegas faz muitas pessoas desistirem de relatar casos de corrupção. Na África do Sul, os manifestantes são muitas vezes vistos como encrenqueiros ou, na linguagem do país, *impimpis* (informantes da era do apartheid). Além de serem estigmatizados como traidores, esses denunciadores que relataram casos de má conduta antes da introdução da Protect ed Disclosures Act [Lei de Proteção a Revelações] em 2000 não contavam com proteção ou apoio legal por parte do governo.

Uma comissão parlamentar apresentou um projeto de lei depois de uma série de escândalos nos quais os denunciadores sofreram represálias por causa de suas ações e vários deles foram perseguidos no trabalho. Tendo como modelo a Public Interest Disclosure Act [Lei de Revelações de Interesse Público] criada na Inglaterra em 1998, a lei prevê recursos legais aos denunciadores que sofrerem danos profissionais decorrentes de suas ações.

A Lei de Proteção a Revelações, que entrou em vigor em fevereiro de 2001, estabelece que tanto os funcionários do setor público quanto os do setor privado que relatarem atividades ilegais ou corruptas feitas por seus empregadores ou colegas serão protegidos contra represálias. A lei pretende encorajar funcionários honestos a denunciar atos de má conduta.

Mas, para que esta lei funcione, pelo menos três coisas devem acontecer. Primeiro, deve haver vontade política para enfrentar uma cultura que despreza denunciadores. Segundo, os empregadores devem ser treinados para implantar uma política viável de denúncias para que os funcionários façam denúncias sem medo de represálias. Terceiro, os próprios trabalhadores devem saber e compreender seus direitos perante a lei a fim de conseguirem denunciar atos de má conduta de maneira correta.

Depois de ajudar a fazer a nova lei, o Open Democracy Advice Centre (ODAC) [Centro de Assessoramento para a Democracia Aberta] está agora revendo estes três aspectos num esforço para pôr a lei em prática. A missão do ODAC é “promover a democracia aberta e transparente; promover a prática da responsabilidade de empresas e do governo; e ajudar as pessoas a compreender os direitos humanos”. Ao oferecer conselho legal gratuito, o ODAC ajuda as pessoas a lidar com a difícil escolha que enfrentam: se vão denunciar ou se vão permanecer no silêncio. O grupo monitora e defende a implantação efetiva da lei e treina empregadores dos setores público e privado. Para ajudar os denunciadores, o ODAC também estabeleceu uma linha direta (0800-Lalela, que quer dizer “Ouça” na língua xhosa), baseada no modelo empregado pela ONG britânica Public Concern at Work [Interesse Público em Ação].

A nova lei é essencial para o acesso à informação. Sob a proteção da lei, os denunciadores têm mais condições de obter informações sobre a corrupção nos órgãos públicos. Os grupos da sociedade civil, o ODAC e a Transparência da África do Sul, reconhecem o valor da lei e estão redobrando seus esforços para colocar a legislação em prática.

*Richard Calland*

[www.opendemocracy.org.za](http://www.opendemocracy.org.za)

Assim como é difícil determinar limites precisos para o acesso à informação no campo da segurança, existem também complicações em termos de privacidade pessoal. O valor que as sociedades atribuem à privacidade pessoal varia e é, muitas vezes, baseado na história de cada uma. O fato de que na Suécia pode-se ter acesso à devolução do imposto de renda do vizinho pode tornar difícil convencer as pessoas de que o acesso à informação é algo desejável.

As figuras públicas muitas vezes reivindicam o direito de não ter a vida particular exposta à mídia. Como os tribunais em todo o mundo tendem agora a considerar que as figuras públicas são, *ipso facto*, públicas, os cidadãos e a mídia parecem estar ganhando essa briga.<sup>28</sup> Conseqüentemente, em um número cada vez maior de países as figuras públicas são obrigadas a tolerar doses cada vez maiores de invasão de privacidade do que se fossem apenas cidadãos comuns; os políticos, em particular, têm de ser mais fortes quando se trata de difamação e concordar com menos proteção.

Reivindicações para manter “informações comercialmente importantes” escondidas do público estão se tornando comuns. Por uma questão de princípio, os cidadãos têm o direito democrático de saber os detalhes dos arranjos comerciais entre seus governos e os fornecedores; isso é mais verdadeiro agora, nesta era de privatizações nas quais as atividades tradicionais do setor público estão passando para as empresas privadas. Se, por um lado, o uso de informações confidenciais pode assegurar transações legais dentro do setor privado, pode, por outro lado, ser bastante indefensável quando o dinheiro público está em jogo.<sup>29</sup>

Talvez o maior problema seja até que ponto os cidadãos devem ter acesso ao planejamento de políticas. Aqueles que defendem limites a esse acesso argumentam que as recomendações dos funcionários públicos a seus ministros sobre políticas precisam ser apresentadas sem medo; mas expor essas negociações ao público prejudicaria a atmosfera de confiança e o processo de tomada de decisões. Isso faz com que os documentos oficiais internos muitas vezes permaneçam protegidos do acesso público. Mas o fato é que os países que disponibilizam tais informações não só encontram poucos ou nenhum problema, como também têm ótimo desempenho no Índice de Percepções de Corrupção publicado anualmente pela Transparência Internacional.<sup>30</sup>

## **Divergências**

Na hipótese de que vigore o direito legal à informação em amplitude nacional, como, resolver casos em que haja oposição de interesses? Quão facilmente o interesse político se contrapõe ao interesse público quando um cidadão ou um jornalista solicita acesso a alguma informação?

Em alguns países, ministros têm o poder de recusar pedidos de informação. É claro que nenhum ministro deveria ter esta autoridade — é muito fácil haver abuso. A informação deveria ser divulgada ainda que fosse inconveniente ou embaraçosa para o ministro ou para o departamento. Os ministros também não poderiam bloquear o acesso alegando que a informação não interessaria àquele que quer ter acesso a ela, ou porque ela poderia ser “mal compreendida”.<sup>31</sup>

Em alguns países existem organismos aos quais se pode recorrer para diminuir conflitos desse tipo, como, por exemplo, um ombudsman ou uma junta de recurso. Os sistemas de governo podem variar, mas sempre que uma autoridade decide em causa própria ocorre um conflito de interesses inaceitável.

### **Campanhas de informação e administração de registros**

Será que as pessoas têm sempre que pedir pela informação a que têm direito? As autoridades públicas não deveriam esperar até que as pessoas pedissem a informação. Deveriam desenvolver políticas que levassem as informações essenciais às pessoas antes que elas pedissem. Pode ser muito mais eficaz em termos de custos e de utilidade prática do que fazer os departamentos esperarem passivamente por pedidos.<sup>32</sup> Estratégias pró-ativas como essa são bastante vantajosas para governos que têm poucos recursos. Ao disponibilizar a informação em lugares públicos, o tempo que os funcionários gastam para responder a pedidos é reduzido drasticamente — e os cidadãos ficam sabendo de seus direitos sem nem mesmo saberem que têm tal direito.<sup>33</sup>

Quando participamos de campanhas por maior acesso à informação, devemos, ao mesmo tempo, fazer campanha por uma melhor administração dos registros. Não adianta muito ter acesso a informações caóticas e não confiáveis. É preciso haver registros sistemáticos, completos e confiáveis.

À medida que os governos dão margem a uma maior abertura, os reformadores devem estar preparados para tomar o mundo como ele é, e não como gostariam que fosse. Os velhos registros podem estar tão caóticos que o acesso a eles pode ser muito demorado, se não totalmente infrutífero. No México, a lei de liberdade de informação entrou em vigor em abril de 2002; nessa época, um relatório afirmava que “os registros, textos e notas das reuniões mais importantes foram mantidos fora do alcance do público e não havia quase nenhum registro oficial sobre como as decisões mais importantes foram tomadas. Em muitos casos, os registros oficiais foram destruídos ou levados para casa pelas autoridades quando deixassem o posto”.<sup>34</sup>

Nesses casos, na fase de transição alguns arranjos são essenciais para que os cidadãos não percam a fé nos novos direitos que adquiriram, assim que começam a exercê-los. Em vez de usar os sistemas antigos de administração de registros, talvez fosse melhor começar de novo. A idéia é não deixar que os direitos ao acesso à informação sejam retroativos em áreas em que os sistemas existentes simplesmente não são confiáveis.

Qualquer que seja a decisão, é preciso ficar claro que o dever daqueles que liberam as informações é fazer com que sejam completas, coerentes e compreensíveis. Invariavelmente o fator custo vai surgir durante uma discussão sobre reformas. Será que aqueles que estão pedindo a informação deveriam pagar pelos custos da preparação das respostas? Deveria haver limites para esses custos? É claro que, quando os custos são altos, os pedidos são prejudicados e o propósito do exercício pode se perder. Mas, felizmente, os governos estão

aprendendo que os benefícios da abertura são maiores do que os custos. Além disso, nos lugares em que a legislação foi aprovada, a tendência é cobrar apenas taxas para o processamento das informações.

## **A informação e o setor privado**

Também o setor privado precisa de acesso a informações completas e confiáveis, principalmente as que se relacionam com licitações públicas, e que alguns países já começaram a disponibilizar na Internet.<sup>35</sup>

Embora as informações mantidas pelo setor privado sejam governadas por considerações muito diferentes daquelas que se aplicam ao setor público, existem certos tipos de informação que devem ser disponibilizados para os consumidores, fornecedores e funcionários. Os exemplos vão desde rótulos mais informativos nas embalagens dos alimentos até contas preparadas com honestidade; desde auditorias profissionais e serviços financeiros até arquivos pessoais mantidos pelos empregadores.

O público espera, e com razão, maior responsabilidade quando as entidades privadas realizam funções públicas ou quando a função pública for privatizada. As agências privadas não podem ignorar a responsabilidade política; pelo contrário, os cidadãos têm o direito de saber muito mais sobre o que se passa nas relações entre os setores público e privado do que sobre as atividades que são confinadas inteiramente ao setor privado. Afinal, as atividades custeadas pelo Estado envolvem dinheiro dos contribuintes.

Os cidadãos também têm o direito de esperar que as informações financeiras divulgadas pelas empresas sejam honestas. Devemos esperar que os auditores de firmas privadas desempenhem seus deveres independentemente de seus clientes e com vistas ao interesse público e não ao de executivos importantes. Os relatórios financeiros que os auditores divulgam são essenciais para o bem-estar dos cidadãos, e têm uma função pública quando fornecem informações que dão às pessoas uma visão real da saúde financeira das empresas em que as auditorias estão sendo feitas.<sup>36</sup>

Devemos reconhecer que algumas grandes empresas, em nome do papel ortodoxo que têm no mundo dos negócios, estão começando a aceitar a legitimidade do interesse público e, em alguns casos, estão respondendo com a criação de políticas de acesso à informação.<sup>37</sup> Na verdade, a responsabilidade do setor privado para com o público está, em grande parte, no coração do movimento para a responsabilidade social das grandes corporações.

## **Uma mudança na cultura**

Ainda que os benefícios da abertura às informações sejam bem compreendidos, a perspectiva de se ter direito ao acesso à informação pode parecer ameaçadora às autoridades acostumadas a manter seus arquivos confidenciais a salvo dos olhos do público.

É necessário haver uma mudança na cultura dos funcionários públicos — do auxiliar de escritório ao ministro. Eles devem entender que, embora no passado sua administração possa parecer ter funcionado bem, a introdução políticas de acesso à informação pode melhorar significativamente a qualidade da administração. Estas políticas promovem, no setor público, a ética do “serviço ao público”, aumentam a satisfação no trabalho e a estima aos funcionários públicos pela comunidade que servem e na qual vivem.

### **Um cronograma para a reforma**

Quais, então, devem ser nossas metas?

De nossos governos precisamos de políticas de acesso à informação que sejam claramente articuladas e amplamente disseminadas para assegurar o maior acesso possível aos cidadãos e à mídia — em nível nacional.<sup>38</sup> Nosso direito legal de acesso às informações públicas deve ser garantido formalmente.

Os sistemas de administração de registros devem assegurar que a informação à qual o cidadão tem direito seja precisa, completa e prontamente acessível.

As informações essenciais devem ser levadas às pessoas numa forma e numa linguagem compreensíveis. As políticas de informação pública devem permitir práticas abertas e claras para o fornecimento de verbas a partidos políticos e que os nomes dos doadores e os valores de suas doações sejam divulgados publicamente. Devemos também ter acesso às declarações de bens e de propriedades das figuras públicas importantes.

Devemos acrescentar garantias formais de liberdade de expressão, de liberdade de imprensa e da ausência de leis repressivas de difamação. Os jornalistas honestos devem poder trabalhar de maneira profissional e não serem influenciados por “patrocínios” e interesse próprio. A mídia estatal, quando sua existência for justificada para proteger o interesse público, deve ser administrada independentemente do partido da situação. Como os sistemas que o arquivista-chefe administra e os registros que ele tem em mãos fornecem material para denunciar abuso de poder e corrupção, devemos questionar por que esses cargos são tão pouco relevantes na hierarquia desses organismos e por que contam com tão poucos recursos. Vamos perguntar por que o cargo de arquivista-chefe não é protegido pela constituição, e por que não tem a mesma importância que os cargos de juiz da Corte Suprema ou de uma instituição de auditoria, fator essencial para que tanto a responsabilidade quanto o acesso público sejam garantidos.

No plano internacional, as agências bilaterais e multilaterais devem disponibilizar todos os tipos de informação no que concerne a empréstimos e ajuda ao desenvolvimento — não apenas em termos de empréstimos totais mas também de projetos locais que estejam sendo patrocinados por elas. Da mesma maneira, as políticas do setor privado devem promover o acesso às informações que estão em poder das empresas.

Não devemos ignorar a necessidade de garantias formais para proteger os cidadãos quando são forçados a agir como denunciantes.

## Conclusão

Depois de quase dois séculos de James Madison ter feito sua declaração, a luta pelo acesso à informação, enfraquecida pelos acontecimentos de 11 de setembro e da “guerra contra o terrorismo”, está pronta para continuar. O sigilo ainda está entre os interesses da sociedade civil em todos os lugares e, o que é mais significativo, ele perpetua um ambiente onde a corrupção pode florescer sem obstáculos — uma ameaça direta a cada um de nós, uma ameaça que continua a minar os avanços democráticos da última década. Será que estamos querendo muito ao esperar que as sociedades sejam mais abertas e que a confiança em suas instituições aumente?

O dramaturgo e pensador George Bernard Shaw afirmou que “o direito ao conhecimento é como o direito à vida. É fundamental e incondicional na afirmação de que, assim como a vida, é algo desejável”.<sup>39</sup> Pela mesma razão, os arquitetos do nosso movimento global contra a corrupção tomaram a “transparência” como o grito de guerra de nossa bandeira.

<sup>1</sup> *Washington Post* (Estados Unidos), 20 agosto 2002.

<sup>2</sup> [www.cfoi.org.uk/sweden1.html](http://www.cfoi.org.uk/sweden1.html). A liberdade de informação é reconhecida pela lei sueca desde 1766. O governo sueco continua a trabalhar neste assunto e, recentemente, através de sua iniciativa Suécia Aberta, tentou ampliar a aplicação da lei e a conscientização pública.

Veja [www.oppnasverige.gov.se/page/1/42.html](http://www.oppnasverige.gov.se/page/1/42.html).

<sup>3</sup> *Guardian* (Inglaterra), 4 maio 2001.

<sup>4</sup> *Guardian* (Inglaterra), 29 agosto 2002.

<sup>5</sup> Veja “Keep Your Assets away from Prying Eyes... Ten Good Reasons to Choose Dominica” [Mantenha seus bens longe de olhos curiosos... dez boas razões para escolher Dominica], anúncio colocado na página da Internet da Safe Haven Offshore Limited, junho 2000, [www.safehavenoffshore.com/10reasons.html](http://www.safehavenoffshore.com/10reasons.html).

<sup>6</sup> A International Accounting Standards Foundation [Fundação do Comitê de Padrões Internacionais de Contabilidade, órgão que deveria estabelecer as regras para todas as empresas européias cadastradas a partir de 2005, tem recebido muitas críticas porque não divulgou os nomes de mais de cem doadores corporativos. A preocupação surgiu quando a Enron aparentemente considerou a doação ao comitê como um fator que asseguraria sua participação na criação de políticas da JASC. *Financial Times* (Inglaterra), 4 março 2002.

<sup>7</sup> A Enron e a Arthur Andersen foram casos pertinentes. A auditoria interna foi feita em combinação com uma auditoria externa enquanto dezenas de milhões de dólares de dívidas foram escondidos e milhões de dólares de lucros apareceram como num passe de mágica vindos de negócios escusos. *Wall Street Journal* (Estados Unidos), 16 abril 2002. Longe de confiar nos líderes do setor privado, a Securities and Exchange Commission [Comissão de Câmbio e Mercadorias] propôs que esses líderes fossem obrigados, sob pena de sofrerem sanções criminais, a certificar re-

latórios trimestrais mostrando a posição financeira das empresas. *Financial Times* (Inglaterra), 13 junho 2002.

<sup>8</sup> O ex-presidente da Securities and Exchange Commission, Arthur Levitt, declarou: “Os advogados, que têm papel fundamental na revelação ou no sigilo de problemas financeiros, deveriam revisar seus próprios códigos de ética. Segundo os padrões éticos da American Bar Association [Associação Americana dos Advogados], os advogados que descobrem má conduta de seus clientes não podem reportá-la à SEC ou às autoridades locais. Este tipo de conflito precisa ser analisado”. *New York Times* (Estados Unidos), 17 janeiro 2002.

<sup>9</sup> *Guardian* (Inglaterra), 11 junho 2002.

<sup>10</sup> *New York Times* (Estados Unidos), 31 agosto 2002.

<sup>11</sup> “A Enron foi também um fracasso de jornalismo. Se o mundo dos negócios for mais poderoso, precisamos de melhores reportagens para levá-lo ao público... Os sinais estavam lá para quem quisesse vê-los... [mas] a maioria dos jornais só começou a levar os problemas da Enron a sério... quando o jogo já tinha começado.” Richard Lambert, editor do *Financial Times* (Inglaterra) de 1991 a 2001, criticou o desempenho de sua própria profissão em “Enron e a imprensa”, *Prospect Magazine* (Inglaterra), março 2002.

<sup>12</sup> 13 junho 2002.

<sup>13</sup> *Times* (Inglaterra), 30 agosto 2002.

<sup>14</sup> O reverso é a tese da profa. Onora O’Neill nas Palestras Reith de 2002, especificamente que “o dilúvio de informações jogado em nós em nome da abertura às informações nos deixa menos capazes de avaliar a verdade”. Veja “Trust is the First Casualty of the Cult of Transparency” [A confiança é a primeira baixa no culto à transparência], *Guardian* (Inglaterra), 24 abril 2002. As palestras foram publicadas pela Cambridge University Press.

<sup>15</sup> O presidente mexicano Vicente Fox respondeu a essas



- exigências divulgando, voluntariamente, seus bens pessoais na Internet. VOA News (Estados Unidos), 2 maio 2002.
- 16 *Financial Times* (Inglaterra), 29 agosto 2002; [www.transparency.org/cgi-bin/dcn-read.pl?citID=45105](http://www.transparency.org/cgi-bin/dcn-read.pl?citID=45105).
- 17 O comentário infeliz da assessora política Jo Moore ajudou a desencadear uma reavaliação do papel dos “conselheiros especiais” nomeados politicamente no funcionalismo público britânico pela Wicks Committee [Comissão Wicks] (ainda no cargo quando da publicação). *Guardian* (Inglaterra), 9 outubro 2001. Ela foi mais tarde demitida por ter publicado o assunto da má notícia num dia dominado pelo luto nacional.
- 18 Constituição brasileira, artigo 5, parágrafo 33.
- 19 Para um relatório completo, veja Rob Jenkins e Anne Marie Goetz, “Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information in India” [Contas e responsabilidade: implicações teóricas do direito à informação na Índia], *Third World Quarterly*, v. 20, n. 3 (1999).
- 20 BBC News (Inglaterra), 14 junho 2002.
- 21 “Critique of State Government Initiated Social Audit Campaigns and Public Hearings (Jan Sunwais)” (Crítica às campanhas de auditoria e audiências públicas iniciadas pelo governo estadual), preparada para a MKSS para o workshop sobre “Institucionalização da Auditoria Social e da Vigilância Pública” realizado em 7 de janeiro de 2002.
- 22 Compare com o caso semelhante na Tanzânia, relatado no workshop da Transparência Internacional “Workshop sobre informação para responsabilidade”, Tanzânia, 27-28 março 2000; [www.transparency.org/working\\_papers/proceedings.html](http://www.transparency.org/working_papers/proceedings.html).
- 23 Veja Jenkins e Goetz.
- 24 Constituição brasileira, artigo 5, parágrafo 33. Veja também o caso do Ato Oficial de Informação da Nova Zelândia, 1982. O ato reverteu o princípio do sigilo estabelecido pelo Ato Oficial de Sigilo de 1951, que ele condenou.
- 25 O Zimbábue combinou as duas abordagens num único ato, dando um título aparentemente “liberal” para um conjunto de provisões altamente repressivas. As taxas de licença estabelecidas pelo ato são descritas como “absolutamente ultrajantes” e passíveis de induzir várias agências internacionais a encerrar suas operações no Zimbábue. *Daily Telegraph* (Inglaterra), 17 junho 2002. Outros foram forçados a sair, como foi o caso da BBC.
- 26 O editor do *Business Times* de Cingapura foi processado segundo o Ato Oficial de Sigilo por ter publicado estimativas do PIB — cálculos precoces do crescimento econômico — antes que fossem publicadas oficialmente. Quando a revista *Economist* fez comentários irônicos sobre as acusações, desencadeou um confronto com o governo que levou à redução da circulação da revista em Cingapura. “Newspapers: a Ban is Not a Ban unless Restricted” (Jornais: uma proibição não é uma proibição a menos que seja restrita), de Francis T. Seow (ex-procurador-geral de Cingapura), abril 1998, [www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html](http://www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html).
- 27 *New York Times* (Estados Unidos), 2 setembro 2002.
- 28 *Times* (Inglaterra), 29 março 2002: “O jornal *Mirror* foi autorizado a mostrar que [Naomi Campbell, modelo] estava mentindo sobre não ser viciada em drogas e receber tratamento para isso. Mas o jornal foi longe demais ao publicar dados pessoais confidenciais”. O progresso está longe de ser universal, como deixaram claro as leis do Zimbábue que proibiram as críticas ao presidente.
- 29 *Guardian* (Inglaterra), 18 junho 2002: “Contabilidade falsa mostra que dinheiro privado para serviços públicos é assalto ao contribuinte”.
- 30 Os países nórdicos e a Nova Zelândia invariavelmente encabeçam a lista como os países mais limpos do mundo.
- 31 New Zealand State Services Commission [Comissão de Serviços Públicos da Nova Zelândia], 1995.
- 32 Tal necessidade é agora imposta às autoridades locais na Inglaterra. Veja a página da Internet da Standards Board for England [Comissão de Padrões da Inglaterra], [www.standardboard.co.uk/guidance\\_index.html](http://www.standardboard.co.uk/guidance_index.html).
- 33 Por exemplo, na Indonésia, o Banco Mundial encorajou a colocação em obras de outdoors com os detalhes do projeto em questão. A comunidade local pode, então, acompanhar o processo e monitorar o andamento da obra. Veja Jenkins e Goetz.
- 34 *Washington Post* (Estados Unidos), 1 maio 2002.
- 35 Um bom exemplo é o sistema OPEN de Seul na Coreia do Sul; [www.transparency.org/building\\_coalitions/public/local\\_government/projects\\_topic/procurement.html](http://www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html). Para maiores informações, veja o ensaio sobre e-governo neste volume.
- 36 “A dimensão ética — especialmente a questão dos deveres para com as pessoas que não seus clientes — parece não ter surgido ainda”, escreveu Peter Martin em “Accountant’s Moral Duty” [O dever moral do contador], *Financial Times* (Inglaterra), 17 janeiro 2002. Veja também *Financial Times*, 5 março 2002.
- 37 Uma iniciativa como essa é a da NIREX ([www.nirex.co.uk/public](http://www.nirex.co.uk/public)), uma empresa “que trabalha para desenvolver soluções ambientais seguras e responsáveis para a administração do lixo radioativo”. Na sua “política de transparência” declarada na página da Internet, a empresa compromete-se à cooperação com uma “política de abertura”. Ela também tem uma política de resposta a solicitações individuais e fornece direito de apelação a um painel independente.
- 38 A Transparência Internacional da Rússia é um dos capítulos da Transparência Internacional que está trabalhando com as autoridades locais para esse fim. Na Inglaterra, a legislação agora exige que as autoridades locais tenham políticas de informação pró-ativas (Ato do Governo Local 2000: [www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.html](http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.html)).
- 39 “Prefácio sobre os médicos: a falha na argumentação”, em *The Doctor’s Dilemma*, 1913.

<b>América do Sul</b>
<b>Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia,</b>
<b>Equador, Guiana, Paraguai, Peru,</b>
<b>Suriname, Uruguai, Venezuela</b>
<i>Eduardo Wills Herrera e</i>
<i>Nubia Urueña Cortés com Nick Rosen <sup>1</sup></i>

## Visão geral

Nos últimos meses, a América do Sul vem sendo castigada por crises econômicas, agitações sociais e reprovação aos líderes políticos. Da Argentina ao Paraguai, da Venezuela ao Peru, manifestantes irados têm invadido as ruas para exprimir sua frustração; a estabilidade de diversos países parece estar em perigo.

O flagelo da corrupção na América do Sul vem alimentando sistematicamente essa insatisfação. Dez anos depois da transição para a democracia, que trouxe a esperança de reformas, a região continua a ser atacada pelas elites que abusam do poder para obter ganhos ilícitos. As próprias instituições encarregadas de prevenir a corrupção e lutar contra ela são fracas demais para fazê-lo, ou então estão comprometidas com os próprios transgressores. Como o Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional, publicado em 2002, mostra claramente, a América do Sul é vista como uma das maiores — se não a maior — regiões do mundo invadidas pela corrupção.

O suborno contribui para o agravamento dos problemas econômicos do continente, prejudica a produtividade e rouba os recursos financeiros já escassos. Mas o pior efeito da corrupção é que, em meio à crise econômica atual, as contínuas revelações de corrupção no governo enfraqueceram a credibilidade nas instituições governamentais, nos programas de reforma e na frágil confiança no processo político. As pesquisas mais recentes revelaram duas grandes tendências: os povos da América do Sul acreditam que a corrupção está aumentando e estão se tornando mais e mais insatisfeitos com a democracia.

No entanto, essa mesma corrupção gerou esforços cada vez maiores para combatê-la. Atualmente há centenas de investigações sendo realizadas sobre as atividades do ex-presidente do Peru, Alberto Fujimori, e do chefe da Inteligência Vladimiro Montesinos; o ex-presidente da Bolívia e muitas outras autoridades de seu governo estão sendo investigados por fraudes que envolvem milhões de dólares. Apesar disso, os novos líderes lançaram dúvidas quanto “à continuidade dos programas de reforma”.

As organizações internacionais, profundamente preocupadas pela ameaça que a corrupção representa para a democracia e para o crescimento da região, continuaram a contribuir com recursos financeiros, a fornecer assistência técnica e a promover tratados internacionais.

Embora a sociedade, exasperada, tenha se engajado na luta contra a corrupção, até agora a única reação que houve são expressões de raiva coletiva. É preciso que os protestos de rua, que se espalharam por toda a região no ano passado, cresçam e se tornem um movimento coerente e forte para conseguir mudanças construtivas. Mas os sul-americanos parecem cada vez mais inclinados a rejeitar o sistema político em vez de aceitá-lo como um veículo para o progresso.

Por um lado, a mídia foi a campeã na luta contra a corrupção durante o ano, mas, por outro, a liberdade de imprensa foi atacada, houve muitos casos de intimidação, de exílio forçado e de assassinatos de jornalistas.

### **Internacional e regional**

Nos últimos doze meses os assuntos ligados à corrupção atraíram cada vez mais a atenção das instituições financeiras internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o Inter-American Development Bank (IDB) [Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)].<sup>2</sup> Durante os últimos dez anos, o foco foi a reforma da política econômica; agora, as IFIs começaram a alocar recursos para reformas de “segunda geração”, as de caráter institucional. Os doadores querem cada vez mais evitar que os fundos para o desenvolvimento sejam repassados a governos corruptos. Os novos empréstimos dependem mais e mais do estabelecimento de salvaguardas contra a corrupção. Os Estados Unidos também vêm demonstrando uma preocupação maior com a corrupção nos países da América do Sul.<sup>3</sup>

Em janeiro de 2002, a Organização dos Estados Americanos (OEA) iniciou o acompanhamento do processo de implantação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. Em meados de 2002, o comitê de especialistas, escolhido entre os Estados membros, criou um questionário e uma metodologia para examinar o nível de obediência a convenções como declaração de renda, bens e patrimônio das autoridades e eficácia de agências de vigilância.<sup>4</sup> Ainda que não haja sanções formais contra os países que não implantarem essas normas adequadamente, os relatórios de avaliação servirão para pressionar os governos a mudar e melhorar certos aspectos que os analistas consideram insatisfatórios.<sup>5</sup>

Até agora, três dos quatro países não-membros que assinaram a Convenção Anti-Suborno da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] em 1999 são sul-americanos — Argentina, Brasil e Chile. A Argentina e o Brasil ratificaram a convenção, que adota regras comuns para punir as empresas e os indivíduos envolvidos em casos de subor-

no e considera crime o pagamento de suborno em países estrangeiros. Em junho de 2001, a OCDE também lançou a Latin America Governance Initiative [Iniciativa de Governança da América Latina], para pôr em prática, através de uma série de workshops e fóruns, as convenções da OCDE e da OEA.<sup>6</sup>

As convenções da OEA e da OCDE são marcos importantes na luta contra a corrupção, mas a distância entre esses procedimentos e mudanças significativas é muito grande. Nenhum país do hemisfério ocidental aceitou todos os principais requisitos da convenção da OEA, e o progresso é bastante lento.<sup>7</sup>

O BID ofereceu empréstimos para ajudar as ações anticorrupção e de transparência em vários países da América do Sul em 2001-02. A ajuda incluiu um empréstimo ao Chile para a modernização dos escritórios da tesouraria-geral<sup>8</sup> e outro à Bolívia para estabelecer um sistema integrado de gerenciamento financeiro em 91 das 134 municipalidades do país.<sup>9</sup> O Multilateral Investment Fund [Fundo de Investimento Multilateral] do BID também aprovou um subsídio de 1,23 milhão de dólares em junho de 2001 para a Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela, para criar e fortalecer as Unidades de Inteligência Financeira, cujo objetivo é localizar e analisar operações suspeitas de lavagem de dinheiro.<sup>10</sup>

O World Bank Institute [Instituto do Banco Mundial] ofereceu uma série de cursos para encorajar representantes de diversos setores da sociedade a formar coalizões contra a corrupção entre as instituições estatais, o setor privado e a sociedade civil de seus países.<sup>11</sup>

A United States Agency for International Development (USAID) [Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional] concentrou-se nos programas contra a corrupção em um nível mais local. Na Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, a USAID concentrou-se no fortalecimento da democracia através da participação dos cidadãos, de programas de construção de instituições locais e da implantação de mecanismos de controle interno. Com a orientação técnica da vice-presidência da Colômbia e a ajuda financeira da USAID, os prefeitos das capitais regionais assinaram “pactos de transparência”, ou seja, acordos públicos entre as autoridades eleitas e seus constituintes para a implantação de programas de eficiência e anticorrupção. Preocupada com o que chama de crescente “crise da legitimidade democrática” no Equador, a USAID continua a fornecer assistência técnica para fortalecer a Comissão Cívica Anticorrupção e oferece educação cívica para fortalecer a cultura democrática e de responsabilidade civil.<sup>12</sup>

Através do Programa Global contra a Corrupção e com a ajuda financeira da USAID, a Agência das Nações Unidas para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime começou a implantar, em outubro de 2001, um programa de fortalecimento dos governos locais na Colômbia. Os prefeitos das cidades de Ibagué, Manizales e Pasto assinaram acordos anticorrupção e estão tentando conseguir acesso maior a informações e mais transparência em casos de enriquecimento ilícito.<sup>13</sup>

## Nacional

Muitos países da América do Sul caíram no que foi a pior crise econômica da região em duas décadas. Da Argentina, a crise se estendeu para o Brasil, Paraguai e Uruguai, e ameaçou outras economias instáveis, como Bolívia e Venezuela. Neste cenário, casos de corrupção envolvendo líderes políticos, financiamentos suspeitos de campanhas, acordos de privatização e lavagem de dinheiro só fizeram agravar ainda mais a crise de confiança dos cidadãos no governo e dos investidores nos mercados da América do Sul.

O caso do ex-presidente do Peru, Alberto Fujimori, e de seu chefe da Inteligência, Vladimiro Montesinos, foi um dos maiores escândalos da região e envolveu compra de armas, fraude na compra de imóveis e apropriação indébita do orçamento militar e da polícia.<sup>14</sup> As dezenas de pessoas acusadas de terem aceitado suborno e que foram filmadas nos “Montevideos” mostram muito bem que o escândalo atingiu todas as áreas do governo, assim como a comissão de eleições independentes, bancos e grandes empresas de mídia. Luis Moreno Ocampo, presidente do capítulo argentino da Transparência Internacional e professor da Universidade de Stanford, observou que essas “redes sociais” de corrupção vão muito além de um presidente ou um único ministério, e são capazes de subverter até “a burocracia mais cuidadosamente organizada”.<sup>15</sup>

O governo de transição de Valentin Paniagua fez alguns esforços para combater a corrupção no mundo político peruano depois da era Fujimori-Montesinos. Mais de 240 investigações ligadas ao caso estão em andamento, e envolvem mais de 1300 pessoas. Evidências preliminares indicam que Fujimori pode ter roubado mais de 180 milhões de dólares.<sup>16</sup> Apesar do grande número de investigações e da prisão de Montesinos, as pesquisas indicam que 75% dos peruanos acreditam que a corrupção continuará.<sup>17</sup> Os analistas estão preocupados pois a Iniciativa Nacional Anticorrupção, lançada com grande alarde pela administração interina de Paniagua, perdeu força no governo do presidente Alejandro Toledo.<sup>18</sup>

Em outros países, um número cada vez maior de autoridades — inclusive presidentes — enfrentou processos por abuso de poder no exercício do cargo. Na Bolívia, uma investigação de várias autoridades, inclusive o ex-presidente Hugo Banzer, seu genro e membros do Congresso, descobriu milhões de dólares em fundos roubados. As investigações começaram durante a curta presidência de Jorge Quiroga, que assumiu o poder em agosto de 2001 e prometeu acabar com a corrupção e o nepotismo. Seus esforços foram parte de uma ampla campanha de limpeza da corrupção e foram aplaudidos e ajudados pelo Banco Mundial e outras agências internacionais de financiamento. Por causa da duração do mandato, Quiroga foi obrigado a deixar o cargo apenas um ano depois de assumi-lo e, assim, não se sabe como o programa de reformas continuará sem o comando de seu principal arquiteto.<sup>19</sup>

No Paraguai, os promotores acusaram o presidente Luis Gonzáles Macchi de investir fundos estatais ilegalmente, e o ex-presidente Juan Carlos Wasmosy foi condenado a quatro

anos de prisão por transferir 6 milhões de dólares do governo para um banco privado de que ele era um acionista secreto.<sup>20</sup> O presidente Macchi declarou estado de emergência depois de alguns dias de violentas manifestações em que o povo pedia sua renúncia. O protesto se intensificou com a forte onda de acusações de corrupção e de oposição ao plano que o governo anunciou para privatizar a companhia telefônica.<sup>21</sup>

O Brasil, como maior país da América do Sul, é um grande indicador da corrupção no continente. Embora tenha havido algum progresso durante os anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, muitos brasileiros estão insatisfeitos e a maioria acredita que a corrupção está aumentando.<sup>22</sup>

Essa impressão foi reforçada no início da campanha para as eleições presidenciais de 2002, quando a principal candidata do Partido da Frente Liberal, Roseana Sarney, foi forçada a abandonar suas aspirações à presidência depois que foi descoberto que ela mantinha a quantia de R\$ 1,3 milhão (400 mil dólares) em cédulas no escritório de sua empresa de consultoria. Seu marido e um sócio admitiram que o dinheiro havia sido doado para a campanha, violando a legislação eleitoral.<sup>23</sup>

### **Mandar dinheiro para o exterior? Jersey versus Brasil no caso de Paulo Maluf**

Em junho de 2001, um importante jornal brasileiro publicou uma reportagem dizendo que mais de 200 milhões de dólares em depósitos tinham aparecido em uma conta do Citibank em Jersey, Ilhas do Canal, e que supostamente pertenciam a Paulo Maluf.<sup>1</sup> Ex-prefeito de São Paulo, ex-governador e uma das figuras mais importantes na política nacional, Maluf já tinha sobrevivido a numerosas acusações de corrupção quando essas últimas acusações surgiram. Preocupado com a origem suspeita do dinheiro, o banco de Jersey congelou a conta.

O ministério público interessou-se pela conta. Maluf e sua família são suspeitos de usar contas estrangeiras para lavar grandes somas de dinheiro obtido de forma fraudulenta durante seu mandato como prefeito. Além disso, Maluf é acusado de ter recebido pagamentos ilegais de construtoras contratadas para executar obras públicas em São Paulo. O ministério público tem provas e testemunhas de que as construtoras responsáveis pelas obras cooperaram com Maluf com um sistema de subcontratações, propinas e câmbio negro.

As provas parecem indicar que a conta em Jersey servia como

saída para dinheiro ganho ilicitamente. A confirmação vinda de Jersey de que Maluf é realmente o beneficiário da conta ajudaria as autoridades brasileiras a abrir a investigação sobre uma possível evasão de impostos. Mas as autoridades brasileiras estão frustradas. Embora tenham enviado muitas provas e numerosos pedidos de informações a Jersey, até julho de 2002 a confirmação da identidade do dono da conta ainda não havia chegado, mais de um ano depois da denúncia. As autoridades de Jersey afirmam que ainda não receberam um pedido apropriado do Brasil para poder fornecer as informações. Assim, enquanto as autoridades dos dois lados tentam resolver as questões legais, o caso contra Maluf está parado.

O custo das obras públicas durante os mandatos de Maluf atraiu a atenção de investigadores porque excedia em muito os custos de obras em outros lugares. Por exemplo, o custo por metro linear da Avenida Águas Espraiadas no governo de Maluf foi o mesmo que o custo de um metro do Eurotúnel, a ligação submarina que une a Inglaterra ao continente europeu.

Maluf insiste que o custo dos projetos públicos que ele administrou era legítimo, que nunca recebeu dinheiro de corrupção e que nunca teve contas bancárias em outros países. Ele continua a negar todas as acusações de abuso, afirmando que são mentiras inventadas para conspurcar sua reputação.

Ele ainda é popular em São Paulo, especialmente entre as classes mais pobres. Durante seus vários governos, Maluf empreendeu diversas obras públicas, incluindo a construção de rodovias, pontes e túneis. Esses projetos serviam como “cartão de visita” para sua imagem de empreendedor.

Mas a corrupção é um assunto de grande interesse dos brasileiros — ou, ao menos, o nível de tolerância está diminuindo. O fato de que Maluf foi derrotado por Marta Suplicy nas eleições de 2000, quando tentou sua reeleição para prefeito de São Paulo, é uma prova dessa mudança. A plataforma de Marta Suplicy era a luta contra a corrupção.

Essa situação entre o Brasil e Jersey mostra como são difíceis as investigações de casos que envolvem fundos roubados e enviados a bancos estrangeiros. Casos parecidos, se não piores, podem surgir quando a repatriação de dinheiro roubado está em jogo.

*Roberto Cosso*

<sup>1</sup> Roberto Cosso, *Folha de S.Paulo* (Brasil), 10 junho 2001.

A administração de Fernando Henrique Cardoso teve, a seu favor, o fato de ter feito importantes avanços na luta contra a corrupção. A Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, que aumenta o controle e o monitoramento dos gastos públicos, entrou em vigor em 2002; o órgão responsável pela fiscalização das finanças internas saiu do Ministério da Fazenda e tornou-se mais independente.<sup>24</sup>

Mas grande parte desse progresso é invisível a muitos brasileiros. Em uma pesquisa realizada em meados de 2002, 51% dos entrevistados responderam que a corrupção federal tinha aumentado durante os últimos dois anos; 41% disseram que tinha aumentado nos estados; e 40% deram a mesma resposta sobre a corrupção nos municípios.<sup>25</sup>

Os críticos culpam a rede complexa e obscura das alianças políticas brasileiras. A lealdade política está por toda a parte, em nome de resultados eleitorais e, assim, esses “casamentos de conveniência” prejudicaram os esforços contra a corrupção empreendidos pelo governo Fernando Henrique Cardoso; qualquer ofensiva mais séria comprometeria pessoas de seu próprio partido.<sup>26</sup>

A Colômbia sofre sérias conseqüências por causa de roubos praticados por políticos e autoridades durante décadas. Sempre ligada à produção e tráfico de drogas, essa prática exacerbou o subdesenvolvimento e a ilegalidade no interior do país, onde uma guerra brutal continua a tirar a vida de 3500 civis todos os anos. Uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial em fevereiro de 2002 revelou que se pagam subornos em 50% de todos contratos estatais.<sup>27</sup> Um outro relatório do Banco Mundial estima que o custo da corrupção na Colômbia é de 2,6 bilhões de dólares por ano, o equivalente a 60% da dívida do país.<sup>28</sup>

Acusações de corrupção no governo e mau uso do dinheiro público foram também o fator principal para as tensões que ameaçaram desmantelar a sociedade venezuelana em 2001-02. A oposição lançou uma série de processos contra o presidente Hugo Chávez, com acusações que iam desde o mau uso de um fundo para a estabilização econômica do governo até a omissão da declaração de dinheiro recebido do banco espanhol BBVA em uma campanha eleitoral anterior. Os críticos também mostraram que o presidente tinha autorizado o uso de dinheiro em espécie para programas sociais do Plano Bolívar, um claro convite ao abuso.<sup>29</sup> Vários anos depois de ter subido ao poder numa onda de sentimento anticorrupção, Chávez agora está sendo acusado de ignorar a corrupção em seu próprio governo.

Em nenhum outro lugar os protestos de rua de cunho político foram mais veementes do que na Argentina, que se viu destruída econômica e politicamente nos anos de 2001 e 2002. Quando não enfrentava a polícia, o povo fazia manifestações pelas avenidas para protestar contra um sistema que eles acreditavam ser inchado, corrupto e arrogante.<sup>30</sup> O país foi sacudido por notícias de abuso durante o governo de Carlos Menen. Em 2001, ele ficou detido por seis meses, acusado de contrabando de armas e lavagem de dinheiro, mas foi

solto depois de uma decisão controversa da Corte Suprema.<sup>31</sup> O ex-ministro da Economia Domingo Cavallo estava entre os que foram presos no escândalo, que envolveu a venda de 6500 toneladas de armas para o Equador e a Croácia.<sup>32</sup> Cavallo foi acusado de ter assinado decretos ordenando a venda de armas para o Panamá e a Venezuela que acabaram entrando ilegalmente na Croácia e no Equador entre 1991 e 1995. A última acusação contra Menen é que ele teria recebido 10 milhões de dólares do Irã para encobrir sua participação, em julho de 1994, no atentado a bomba a uma sinagoga em Buenos Aires.<sup>33</sup>

No Chile, uma pesquisa feita pela Corporación Latinobarómetro revela que 71% dos entrevistados acreditam que a corrupção está aumentando. O Chile teve uma classificação muito melhor que alguns países europeus, segundo o Índice de Percepções de Corrupção da Transparência Internacional em 2002, mas os especialistas dizem que ainda é possível melhorar mais nas áreas da participação da sociedade civil e no controle das finanças das campanhas políticas.<sup>34</sup> Um estudo realizado recentemente pelo BID mostra que a insatisfação com o processo de reforma está crescendo na região, especialmente entre a classe média, que está desapontada com as lideranças da última década. O mesmo estudo revela que dois em cada três habitantes da América Latina estão insatisfeitos com a democracia e que apenas um em cada dois acredita que essa é a melhor forma de governo.<sup>35</sup>

## Setor privado

A mesma pesquisa do BID revelou que 63% dos entrevistados acham que os resultados das privatizações são negativos. "O que deixa os latino-americanos frustrados", observa um dos autores, "não são as privatizações propriamente ditas, mas a corrupção que está em toda a parte".<sup>36</sup>



A privatização corrupta e não transparente de companhias estatais gera ressentimento em todos os países da região. Alejandro Toledo, presidente do Peru, foi obrigado a suspender a venda de duas companhias elétricas estatais para a Tractebel da Bélgica depois de violentas manifestações em junho de 2002. Toledo tinha prometido em sua campanha não privatizar as duas companhias, mas a compra tornou-se parte de um esforço maior para realizar acordos com o FMI. Seus opositores argumentaram que as vendas não eram transparentes e um membro do governo chegou a admitir que o governo “não tinha conseguido explicar ou provar ao país como tinha chegado aos preços de venda, quais seriam as taxas de juros e o que aconteceria com os trabalhadores depois da venda”.<sup>37</sup>

Enquanto o governo reconsiderava o acordo com a Tractebel, os investigadores questionaram a companhia sobre as acusações de que teria pago 10 milhões de dólares em propinas a Fujimori entre 1996 e 1998. O jornal peruano *La República* publicou, em março de 2002, que um ex-consultor da Tractebel tinha provas de que uma das unidades da empresa tinha pago suborno a Fujimori; o dinheiro teria vindo da compra de uma usina de eletricidade, pela Tractebel, em 1997. A empresa nega veementemente as acusações.<sup>38</sup>

No Paraguai, a venda da estatal de telefonia Copaco também foi suspensa depois que milhares de pessoas invadiram as ruas em manifestações de protesto. A privatização estava envolta em controvérsia desde que um ex-ministro foi acusado de fraude depois da suspeita de que havia ganho dinheiro com o acordo.<sup>39</sup> O Banco Mundial, que dava assistência técnica ao esquema, disse, em junho de 2002, que estava solicitando uma auditoria especial das contas do projeto.<sup>40</sup>

A falência da Enron e a suspeita de corrupção que envolveu a quebra da empresa tiveram repercussões na América do Sul. Foi criada uma comissão no Congresso boliviano para investigar a aquisição feita em 1994, pela Enron, de uma parte da sociedade em um duto de gás Bolívia-Brasil e o departamento de transporte da antiga estatal YPFB. Armando de la Parra, membro do Congresso e chefe da investigação, disse que as empresas concorrentes foram comunicadas com apenas treze dias de antecedência sobre a licitação para a construção do duto, mas a Enron já estava discutindo o projeto com o ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada cerca de cinco meses antes. “Ainda não temos provas conclusivas, mas todos os sinais apontam para corrupção”, disse Parra. “A licitação pública foi, obviamente, uma farsa para encobrir um acordo secreto entre Sánchez e a Enron.”<sup>41</sup>

O futebol, paixão do continente, também foi maculado por acusações de corrupção no ano passado. Sete meses antes de o Brasil ganhar o título inédito de pentacampeão em julho de 2002, uma investigação feita pelo Congresso brasileiro sobre suspeitas de má administração e corrupção publicou um relatório de 1600 páginas acusando Ricardo Teixeira, presidente da Confederação Brasileira de Futebol, de lavagem de dinheiro, fraude e má adminis-

tração geral. O relatório recomendava que Teixeira, que também é membro do comitê executivo da FIFA, fosse processado por sua administração criminosa. Ele foi acusado pela “maneira irracional e criminosa de administrar a verba da confederação em benefício de certas pessoas”. Sob o comando de Teixeira, a confederação acumulou dívidas de mais de 10 milhões de dólares entre 1995 e 2000; parte dos quais oriunda de “despesas inadmissíveis”, como o pagamento de 2 mil dólares por dia em aluguel de limusines em Nova York.<sup>42</sup>

## **Sociedade civil**

José Ugaz, principal investigador no caso Montesinos e ex-promotor especial contra a corrupção, assumiu a presidência de uma coalizão contra a corrupção criada recentemente no Peru chamada Proética, parceira da Transparência Internacional no país. De acordo com o compromisso assumido na primeira Conferência Nacional Anticorrupção em Lima, em junho de 2001, a Proética engajou-se numa série de atividades cujo objetivo era tornar os processos por suborno mais transparentes e promover o acesso às informações. Analisando o primeiro ano do novo governo no Peru, em meados de 2001 a Proética juntou assinaturas de 36 personalidades peruanas em uma carta aberta ao presidente Toledo, pedindo um programa anticorrupção mais eficaz.

O capítulo da Transparência Internacional na Argentina, a ONG Poder Ciudadano, expandiu seu programa de monitoração cívica das instituições públicas através da mobilização e do treinamento de estudantes, associações de bairro e outros grupos. Um relatório que o Poder Ciudadano publicou depois de sete meses de monitoração do Senado argentino descreveu a Câmara Superior como uma “instituição comprometida”, confirmando que muitas de suas regras sobre transparência não se aplicam na prática. O Poder Ciudadano também administra o projeto “Candidatos Visíveis”, que dá um perfil completo dos candidatos às eleições no Congresso e das finanças de suas campanhas. O programa, que funciona na Argentina, Colômbia, Equador e Panamá, encoraja os candidatos a publicar suas contas, os financiamentos das campanhas, os registros e procedimentos políticos.<sup>43</sup>

Como mostraram os violentos protestos de rua na Argentina e em outros países da América do Sul, os acontecimentos revelam uma tendência preocupante. A confiança no processo político está abalada e, assim, muitos sul-americanos estão perdendo a esperança de tratar de seus interesses com processos democráticos construtivos. “A exclusão gerada pela corrupção impede uma ação coletiva”, observou o Poder Ciudadano. “A sociedade pode apenas reagir aos casos passados, mas não consegue se organizar para mudar o futuro.”<sup>44</sup> Isso torna a criação desses grupos ativistas mais importante do que nunca.

A mídia em geral, e os alguns jornalistas em particular, estão entre os principais móveis contra a corrupção; mas, às vezes, o preço que pagam é muito alto. Em 2001, a ONG de El Salvador Probidad, Periodistas Frente a la Corrupción (PFC), catalogou casos de 114 jornalistas que tinham sofrido represálias na América Latina por causa das investigações sobre corrupção; cinco deles foram assassinados.<sup>45</sup> A PFC registrou 36 ataques, inclusive dois assassinatos, apenas nos primeiros meses de 2002. O Committee to Protect Journalists [Comitê para Proteção aos Jornalistas] identifica a Colômbia como um dos piores lugares do mundo para se trabalhar como jornalista.<sup>46</sup> Em janeiro de 2002, um jornalista que fazia críticas sistemáticas à corrupção na província de Caldas foi assassinado na frente de seu escritório.<sup>47</sup>

### **O acesso à informação na América do Sul**

Durante o último ano, novas iniciativas de e-governo foram desenvolvidas em toda a América do Sul para fornecer informações on-line sobre as agências do governo como, por exemplo, seus procedimentos institucionais, programas, contas, despesas e serviços. O governo argentino, para citar um exemplo, lançou o Controle Ativo, um website cujo objetivo é permitir que as pessoas monitorem casos de pagamento de propinas no setor público.<sup>1</sup>

A Internet tem sido uma ferramenta muito útil na luta contra a corrupção em licitações públicas publicando leilões e oferecendo resultados on-line. O Brasil e o Chile são pioneiros nessa área, e criaram a Comprasnet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) e a ComprasChile ([www.compraschile.cl](http://www.compraschile.cl)), respectivamente. O site do e-governo da Colômbia ([www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)) já está em funcionamento e o Peru está trabalhando num e-modelo semelhante.<sup>2</sup>

A liberdade de imprensa é sempre muito cerceada na América do Sul, e representa um grande obstáculo ao acesso e disseminação de informações. Somente entre janeiro e março de 2002, a ONG Journalists against Corruption [Jornalistas contra a Corrupção] documentou 36 casos de jornalistas que foram ameaçados por causa de suas reportagens sobre corrupção.<sup>3</sup>

A liberdade de imprensa na Venezuela está em risco depois do golpe que por um curto período tirou o presidente Hugo Chávez do poder. Tendo, de um lado, os executivos da mídia hostis a Chávez e, do

outro, manifestantes pró-Chávez, os jornalistas tiveram dificuldade para cobrir as notícias com imparcialidade. No meio da confusão, durante o golpe, os venezuelanos foram forçados a obter informações na CNN.<sup>4</sup>

Durante os últimos doze meses houve pouco progresso no Legislativo para apoiar o acesso à informação.<sup>5</sup> Os maiores avanços incluíram a Lei de Integridade Administrativa no Chile, que introduziu formalmente o direito de acesso às informações do Estado, e um projeto de lei de acesso à informação na Argentina.<sup>6</sup> No Paraguai, uma lei controversa de acesso à informação que daria acesso apenas limitado aos registros públicos desencadeou uma forte oposição. Os jornalistas argumentaram que a lei, assinada pelo presidente Macchi em julho de 2001, teria tornado as investigações sobre corrupção muito mais difíceis e que o grande número de procedimentos burocráticos prejudicaria a cobertura das notícias. A lei foi vetada em setembro de 2001.<sup>7</sup> O Parlamento está agora analisando uma legislação sobre o acesso à informação. Uma das propostas foi elaborada pelo Sindicato dos Jornalistas do Paraguai, em colaboração com outros grupos da sociedade civil.

<sup>1</sup> [www.controlactivo.com.ar](http://www.controlactivo.com.ar)

<sup>2</sup> *Clarín* (Argentina), 19 setembro 2001.

<sup>3</sup> [www.portal-pfc.org/english/reports/200203.html](http://www.portal-pfc.org/english/reports/200203.html).

<sup>4</sup> CPJ News Alert, 17 abril 2002.

<sup>5</sup> *La República* (Peru), 26 dezembro 2001.

<sup>6</sup> *El Mercurio* (Equador), 16 janeiro 2002.

<sup>7</sup> *Última Hora* (Paraguai), 29 julho 2001, CPJ News Alert, 27 setembro 2001.

Por outro lado, os membros da mídia às vezes tornam-se objeto de investigação por corrupção. No Peru, todos os seis canais da televisão comercial sofreram investigação depois que se divulgaram videoteipes secretos de Vladimiro Montesinos em que ele distribuía grandes somas de dinheiro aos executivos da mídia em retribuição pela cobertura favorável ao ex-presidente Fujimori. Pelo menos três deles que apareciam nos vídeos fugiram do país, inclusive o dono da Panamericana Television, que foi preso quando chegou à Argentina.<sup>49</sup>



- 1 Agradecimentos especiais a Diana Castro Benetti e Roberto Saba.
- 2 “Anti-Bribery Efforts Making Gains Worldwide” [Esforços anticorrupção ganhando o mundo], *Kiplinger Business Forecasts*, 28 junho 2001, [www.kiplingerforecasts.com](http://www.kiplingerforecasts.com).
- 3 *Washington Post* (Estados Unidos), 30 julho 2002; EFE News Service, 30 julho 2002.
- 4 Os documentos do comitê de especialistas estão disponíveis em [www.respondanet.com/english/index.htm](http://www.respondanet.com/english/index.htm).
- 5 *La Nación* (Argentina), 4 junho 2002.
- 6 [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- 7 Michael W. Collier, “Combating Corruption in Latin America” [Como combater a corrupção na América Latina], *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, 159 (1 janeiro 2001).
- 8 Press release do BID, 12 março 2002, [www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm](http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm).
- 9 Press release do BID, 24 outubro 2001, [www.iadb.org/exr/PRENSA/2001/cp19101c.htm](http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2001/cp19101c.htm).
- 10 Press release do BID, 26 junho 2002, [www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp14202e.htm](http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp14202e.htm).
- 11 [www.worldbank.org/wbi/governance/judicial-lac.htm](http://www.worldbank.org/wbi/governance/judicial-lac.htm).
- 12 [www.ard-decentralization.com/Colombia.htm](http://www.ard-decentralization.com/Colombia.htm).
- 13 Veja “Informe de Resultados del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción”, p. 78, em [www.anticorruptcion.gov.co/archivos/InfoAnticorruptcion.doc](http://www.anticorruptcion.gov.co/archivos/InfoAnticorruptcion.doc); veja também [www.undcp.org/odccp/corruption.html#publications](http://www.undcp.org/odccp/corruption.html#publications)
- 14 *La República* (Peru), 9 novembro 2001.
- 15 Relatório Stanford, 4 fevereiro 2002, [www.stanford.edu/dept/news/report/news/february6/ocampo-26.html](http://www.stanford.edu/dept/news/report/news/february6/ocampo-26.html).
- 16 *Washington Post* (Estados Unidos), 17 dezembro 2001.
- 17 *Miami Herald* (Estados Unidos), 5 julho 2002.
- 18 Entrevista com Luis Moreno Ocampo e Jairo Acuna, 31 agosto 2002.
- 19 *Los Tiempos* (Bolívia), 23 outubro 2001.
- 20 BBC News (Inglaterra), 10 abril 2002; *New York Times* (Estados Unidos), 16 abril 2002.
- 21 *Economist* (Inglaterra), 18 julho 2002.
- 22 Pesquisa do Ibope realizada para a Transparência Brasil, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).
- 23 *Economist* (Inglaterra), 14 março 2002.
- 24 Entrevista com Claudio Wêber Abramo, 31 agosto 2002.
- 25 Pesquisa do Ibope realizada para a Transparência Brasil, [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br).
- 26 Entrevista com Claudio Weber Abramo da Transparência Brasil.
- 27 “Report on Governance, Institutional Performance and Corruption: Developing an Anti corruption Strategy for Colombia” [Relatório sobre governo, desempenho institucional e corrupção: desenvolvimento de uma estratégia anticorrupção para a Colômbia], 21 março 2002; veja [www.transparenciacolombia.org.co/textos\\_word/info\\_corpcion.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/textos_word/info_corpcion.pdf).
- 28 Veja [wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/921d461c069a434d8525696f00514142/\\$FILE/LJ%20SPEECH.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/921d461c069a434d8525696f00514142/$FILE/LJ%20SPEECH.pdf).
- 29 *Financial Times* (Inglaterra), 21 agosto 2002.
- 30 *International Herald Tribune* (Estados Unidos), 28 fevereiro 2002.
- 31 *Clarín* (Argentina), 23 outubro 2001.
- 32 Reuters (Inglaterra), 3 abril 2002.
- 33 *New York Times* (Estados Unidos), 24 julho 2002.
- 34 Inter Press Service, 28 junho 2001.
- 35 Press release do BID, 9 março 2002, [www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm](http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp5602E.htm).
- 36 Ibid.
- 37 *Latinamerica Press* (Peru), 1 julho 2002.
- 38 Reuters (Inglaterra), 20 junho 2002.
- 39 *Economist* (Inglaterra), 18 julho 2002; Resource Center of the Americas [Centro de Recursos das Américas], Weekly News Update, 9 junho 2002. Veja [www.americas.org](http://www.americas.org).
- 40 Press release do Banco Mundial n. 338, 4 junho 2002.
- 41 Corpwatch, 9 maio 2002; [www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=2528](http://www.corpwatch.org/issues/PID.jsp?articleid=2528).
- 42 *International Herald Tribune* (Estados Unidos), 6 dezembro 2001.
- 43 [www.transparency.org/activities/monitoring/monitor\\_index.html](http://www.transparency.org/activities/monitoring/monitor_index.html).
- 44 Poder Ciudadano/Apresentação Infocívica sobre o Índice de Percepção de Corrupção de 2002.
- 45 Para outras informações, veja [www.portal-pfc.org](http://www.portal-pfc.org).
- 46 Press release do Committee to Protect Journalists (CPJ) [Comitê para a Proteção de Jornalistas], 3 maio 2002; [www.cpj.org/enemies/worst\\_places\\_02/worst\\_places\\_02.html](http://www.cpj.org/enemies/worst_places_02/worst_places_02.html).
- 47 Reuters (Inglaterra), 2 fevereiro 2002.
- 48 *Washington Post* (Estados Unidos), 18 dezembro 2001.