

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção V

Temas Atuais

Corrupção: o excesso de peso nas costas do cidadão

Daisy de Asper y Valdés*

Gerald E. Caiden**

Sumário: 1 A essência da corrupção. 2 Medidas de combate à corrupção. 3 Distinguindo a corrupção individual da corrupção sistêmica. 4 Remédios. 5 Peculiaridades da corrupção na América Latina. 6 O objetivo final.

Apesar de antigo, o tema corrupção tornou-se popular nos círculos nacionais e internacionais. Nos dias atuais, percebe-se que esse mal afeta o desenvolvimento de todas as nações de modo disfuncional e deve ser atacado. Na realidade, tornou-se algo tão ameaçador que tem que ser combatido de modo eficaz. Todavia, antes de tudo, faz-se necessário saber de que espécie de corrupção se está tratando. Há, por acaso, um consenso geral sobre o que significa o termo corrupção? Será que se está discutindo sobre os mesmos pressupostos? Sabe-se que, embora existam diferentes conceitos para o termo corrupção, algumas idéias coincidem e há definições que se assemelham¹. Além disso, mesmo em diferentes tempos e lugares, parece haver um sentimento comum sobre o que seja corrupção. Historicamente, a mesma espécie de com-

* Daisy de Asper y Valdés é mestra em Direito Público pela Universidade de Brasília, mestra em Judicial Administration pela Universidade do Sul da Califórnia (USC), Philosophy Doctor (Ph.D.) em Administração Pública pela USC de Los Angeles e Subprocuradora-Geral da República (aposentada)

** Gerald Caiden é professor titular da University of South California (USC).

¹ A organização não-governamental Transparência Internacional trabalha com a definição operacional de corrupção como “abuso do poder público para ganho privado”. Desde 2005, a TI ampliou essa moldura conceitual para incluir não apenas as relações de setor público com setor público e do setor público com o setor privado mas também as relações de setor privado com setor privado, que igualmente apresentam casos de propina, superfaturamento e fraudes.

portamento reprovável tem sido identificada em arquivos existentes, independentemente da linguagem, religião, cultura, origem étnica, governo, localização geográfica, filosofia ou valores sociais². Porém, todos esses aspectos parecem tornar-se irrelevantes para os detentores do poder, retratados no célebre provérbio de Lorde Acton: “o poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente”. Consistentemente, os detentores do poder têm decepcionado aqueles sobre os quais exercem o poder.

1 A essência da corrupção

O ponto de partida para determinar o que constitui uma prática corrupta é o ato em si mesmo, essa forma específica de comportamento que é considerada ofensiva e ilegal³. Os que se comportam dessa maneira devem saber que o que estão fazendo é moralmente errado, abusivo e inaceitável. Conscientemente furtoaram, aceitaram propina ou a ofereceram, dissimularam, postergaram ou interferiram indevidamente nos negócios públicos. Prática-

² Nessa perspectiva, o termo corrupção abrange uma multiplicidade de condutas e práticas nocivas, situadas no âmbito político-administrativo, que se caracteriza por um desvio de conduta de ordem criminosa que visa determinada vantagem indevida em detrimento do interesse coletivo.

³ No Brasil, o Código Penal (1940), em seu Título XI, define os “Crimes contra a Administração Pública”, entre os quais enuncia: peculato (art. 312), extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (art. 314), emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315), concussão (art. 316), corrupção passiva (art. 317), facilitação de contrabando ou descaminho (art. 318), prevaricação (art. 319), condescendência criminosa (art. 320), advocacia administrativa (art. 321), exploração de prestígio (art. 332), corrupção ativa (art. 333) etc. Podemos ainda mencionar, a título de exemplificação, na legislação extravagante: a Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular, o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que trata da responsabilidade dos prefeitos e vereadores, a Lei n. 7.347, de 2 de julho de 1985, que trata da Ação Civil Pública, a Lei n. 7.492, de 16 de junho de 1986, que trata dos crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, a Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que trata dos crimes contra a ordem tributária e econômica, a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que trata do enriquecimento ilícito de agentes públicos, e a Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998, que trata dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

ram tais atos deliberadamente, não de modo acidental ou incidentalmente, sem qualquer peso na consciência ou parcela de culpa. Sabiam, por dever de ofício, diferenciar o certo do errado, mas relegaram sua relevância. Embora possa variar o que é considerado certo ou errado em tempo e lugar, como, por exemplo, o infanticídio, que é aceito em certas tribos indígenas, mas é visto como ato criminoso para a sociedade em geral. Pode-se citar, também, comportamentos considerados legais no passado, como a escravidão ou a segregação racial, que por força da evolução e dos movimentos sociais tornaram-se ilegais e abominados socialmente. O correto em uma cultura, religião ou ideologia pode não ser em outra. Entretanto, no caso de corrupção, existe uma predominante concordância universal quanto aos atos que a caracterizam. As diferenças encontradas são marginais, não essenciais a ponto de descharacterizá-la.

Essa convergência tem sido possível ao se focalizar na motivação do corrupto. Por que agiu ele dessa forma? Algum benefício resultou de sua ação: para si próprio ou para outrem. Tinha consciência do que fazia e da vantagem que teria. Atuou de forma premeditada. Deliberadamente assumiu o risco, embora sabendo que, se descoberta, sua ação não seria aprovada, mas vista como algo ímprobo, injusto ou imoral. Por isso, agiu no escuro, encoberto por um seletivo e fechado grupo, de sua confiança, capaz de manter segredo e até de intimidar os possíveis delatores, utilizando-se dos privilégios de sua posição. Se acaso descoberto, encontra-se em condições de destruir toda a evidência incriminadora. A posição ocupada o favorece para justificar qualquer incidente e usa seus poderes para revidar as denúncias sobre os que o acusam. Obviamente, tem consciência de suas intenções lesivas.

Entretanto, muito depende, também, de quem está sendo acusado. Por diferentes razões, há complacência ao lidar com tais comportamentos. Por um lado, os atos corruptos são tão graves que, uma vez expostos, a credibilidade na instituição pública ou no detentor da autoridade pode ruir. Teme-se, em conseqüência, a anarquia, a violência, a revolução ou desastres potenciais que

possam causar maior dano ao tecido social. Melhor, então, encobrir o conhecimento da ilegalidade, que fica restrito a poucos leais dentro da instituição. Por outro lado, os atos corruptos podem ser considerados de menor importância ou triviais e devem ser perdoados em consideração do bem maior que os culpados oferecem (ou ofereceram) à comunidade, desde que contritos ou envergonhados por terem sido descobertos, prometendo evitar no futuro, emendando-se e obrigando-se à compensação ou à penitência⁴. Contrasta esse comportamento com o do corrupto que expõe a ilegalidade e testemunha contra outros dentro da instituição, com a promessa de receber uma punição mais branda pela denúncia e por apontar outros culpados.

Nenhum desses casos se enquadra na categoria excepcional de “corrupção heróica”, em que os autores não se beneficiam, mas arriscam muito por agirem pelo que acreditam ser o melhor interesse da comunidade. Agem de modo altruístico, motivados por alguma causa que crêem legítima ou justa. Podem estar equivocados e praticar ações repreensíveis, mas justificam-se pela ausência de alternativas. Atuaram em nome de uma causa verdadeiramente nobre e necessária. Nesse caso estão os *whistleblowers*, que delatam ilegalidades ou erros, de modo altruístico, sem vislumbrar recompensas⁵.

⁴ Em junho de 2000, por 52 votos contra 18 e 10 abstenções, o empresário Luiz Estevão (PMDB-DF) tornou-se o primeiro senador cassado da história do país. A votação foi secreta, mas há suspeitas de violação do painel por ordem do então presidente do Senado. No dia 23 de maio de 2001, o Conselho de Ética do Senado Federal aprovou por 13 votos a 2 o relatório do senador Saturnino Braga recomendando abertura de processo de cassação. No dia seguinte, o senador José Arruda renuncia ao mandato. O gesto de Arruda seria seguido pelo presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), que apresenta o pedido de renúncia em discurso de uma hora e cinco minutos, no dia 30 de maio (disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ext/especiais/tempestade/tempestade.htm>>. Acesso em: 18 out. 2006). Arrepentido, José Arruda (PFL/DF) confessa seu erro em campanha política. Nas eleições de outubro de 2006, em 1º turno, vence com expressiva margem de votos, para governador do Distrito Federal.

⁵ Na língua inglesa, *whistleblower* significa pessoa que denuncia, para a opinião pública ou para as autoridades, ato ilícito cometido numa organização. Essa expressão é uma referência direta ao árbitro que tem a função de coibir as jogadas ilegais soprando

Avaliar a legitimidade dessas condutas depende muito dos resultados e das *conseqüências* da suposta ação corrupta. Quem se beneficiou e quem foi penalizado? Os autores lucraram com algo que, de outra forma, não teria ocorrido. A sua intervenção foi determinante para o resultado. Inevitavelmente, recursos foram redistribuídos. Alguns foram favorecidos em detrimento de outros. *Não utilizando os procedimentos legais, os resultados foram manipulados de modo premeditado.* Provocou-se dano ao honesto, ao inocente, alheio a essas manobras. Um círculo privilegiado manipulou os resultados, em prol de uma agenda secreta, e assegurou-se da proteção aos seus membros. Outros, fora desse círculo, sofreram as conseqüências, não obstante a afirmativa de que ninguém saiu perdendo nem foi vitimado pela manobra. A corrupção desvirtua em favor do corrupto e penaliza o honesto. Esta a injustiça ou a imoralidade da corrupção que, uma vez revelada, é compreendida pela vítima, lembrando-a de sua impotência e inferioridade e despertando nela enorme ressentimento.

A corrupção é a antítese da moralidade. Esse pode ser um modo melhor de defini-la, mais do que a infrutífera busca por um conceito totalmente inclusivo. Nesse sentido, Wesberry apresenta uma das melhores descrições para captar a essência da corrupção:

A corrupção prospera na escuridão e na invisibilidade. É anônima e incomensurável. Origina-se dos vícios humanos de ganância e desejo de poder. Não tem cor, forma, odor. É conivente, secreta, despudorada, furtiva. Nem sempre deixa traços senão os que estão impressos nas mentes humanas, memórias e percepções⁶.

Nos dias atuais, essas memórias e percepções aguçaram a consciência popular em razão de inúmeros exemplos concretos ocorridos no mundo inteiro, como as investidas do governo italiano no controle da Máfia, a brutalidade da Máfia Russa, o declínio da

seu apito. Vale notar que a pessoa que aponta tais atos está protegida por lei nos Estados Unidos. De acordo com a Federal False Claims Act (Lei Federal contra Alegações Falsas), quem denuncia irregularidades pode até receber uma porcentagem do dinheiro recuperado pelo governo.

⁶ CAIDEN; DWIVEDI; JABBRA, 2001, p. 1.

economia no Japão, a recessão nos anos 1990 no sudeste da Ásia, os movimentos políticos nas Filipinas e no Paquistão, a inconsistência dos governos na África Setentrional, a demissão forçada de comissários europeus, escândalos político-partidários na Europa Ocidental, as operações de narcotráfico na Ásia e na América Latina, os bancos *off shore* em todo o mundo, a fraude e falência de algumas das maiores companhias americanas, a manipulação das bolsas de valores mundiais, sem mencionar o comércio global de bens e serviços ilegais, o contrabando internacional e a lavagem de dinheiro incentivados por governos corruptos⁷.

Todas são ilustrações contemporâneas da corrupção atuando de modo globalizado, com sérias repercussões em todas as nações. A presença tão óbvia da corrupção fez surgir, no início dos anos 1990, a Transparência Internacional (TI), para tornar pública essa ameaça e relatar as estratégias para combater esse mal. Conseqüentemente, a comunidade internacional não pode ignorar sua existência e, uma vez reconhecendo-a, precisa reverter seu curso. Para tanto, deve promover medidas saneadoras. Os dogmas que antes protegiam o corrupto não mais vigoram. Admite-se, consistentemente, que a corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento mundial, que desencoraja o investimento, enfraquece a estabilidade, destrói a governança efetiva e desmoraliza o povo. O preço social pago pela corrupção tornou-se muito alto e precisa ser reduzido. As teorias econômicas que viam a corrupção como o azeite que desemperra a burocracia entendem, agora, que esse azeite não é senão areia que a torna ainda mais disfuncional⁸.

⁷ O Relatório Anual de 2005 da Transparência Internacional enumera os maiores escândalos ocorridos durante o ano, demonstrando que todos os países do mundo foram afetados por problemas de corrupção naquele período. A prevalência de escândalos na mídia, em 2005, como o Programa Petróleo por Alimentos das Nações Unidas, no Quênia, o escândalo de *leasing* inglês, as alegações de corrupção nas altas esferas das empresas alemãs, como também as investigações de financiamento político no Brasil, no Canadá e nos Estados Unidos demonstram maior conscientização e crescente relevância do tema corrupção. Ver: <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/annual_report_2005#introduction>.

⁸ Invariavelmente o tema é levantado como uma bandeira para se chegar ao governo e, muitas vezes, com muito sucesso, o governo eleito se baseia em programas anti-

2 Medidas de combate à corrupção

A preocupação mundial com o combate à corrupção veio acompanhada por uma multiplicidade de estudos, muitos deles repetitivos e descritivos, de pouco uso prático, em virtude das próprias características do tema, que é complexo e nebuloso. Demonstrações de indignação moral não necessariamente se transformam em detalhes operacionais. A corrupção, ou melhor, as práticas corruptas, como o pecado, tomam as mais diferentes formas, mimetizam-se em inúmeros níveis de atividades, em múltiplos contextos. As generalizações são bem-vindas, mas pouco orientam quanto ao remédio que melhor se aplica a determinada circunstância. Por exemplo, oferecer ou receber propina são comportamentos diferentes da falsificação secreta de contas e recibos, todas, obviamente, atividades corruptas. Pode ser, porém, que a propina seja o preço para fechar negócio e afastar competidores, uma prática muito utilizada em grupos fechados, impermeáveis. Pode tomar a forma mais crua, como a simples transferência de dinheiro de mão-a-mão, ou a mais sofisticada, de jogo simulado em que o resultado prefixado iguala-se à propina negociada e paga sem deixar vestígios, ou ainda na forma de favores pessoais.

Assim também, a falsificação de relatórios financeiros pode ser produto de indivíduos que se crêem inalcançáveis, pois são os únicos em controle, sem qualquer supervisão. Ou podem também pertencer a sofisticados grupos de contabilidade fundados em estimativas, projeções, depreciações questionáveis e pagamentos permitidos, em que se simula ou dificulta a exigência de comprovantes. Dados podem ser maquiados (não falseados) suficientemente para esconder mais do que revelar, distorcendo assim o quadro financeiro real e desiludindo aqueles que os tomam como verdadeiros. Combater a corrupção exige, portanto, um elenco de espe-

corrupção. É o caso de grande parte dos eleitos recentemente no Peru, na Colômbia, na Argentina e na Venezuela. Todos candidatos vencedores tinham como principal ponto programático o combate à corrupção. Quando assumiram o governo, porém, pouca coisa foi implementada. Trata-se de um diagnóstico frustrante para quem desenvolve políticas propositivas de combate à corrupção.

cialistas, muitos deles em trabalho individual, isolado, com o uso de diferentes instrumentos de inspeção ou avaliação.

Antes, portanto, de aplicar estratégias de combate à corrupção, algumas questões cruciais têm que ser respondidas, passo a passo, da mesma forma que a medicina aborda algumas doenças. O que, exatamente, está errado? É o sintoma real ou imaginário? Se o mal não for tratado, quão severo ou mortal pode ser? É apenas um mal menor, sem maiores conseqüências? Que recursos técnicos podem ser empregados para acessar e localizar o teor da desordem? Há algum tratamento eficaz e de fácil aplicação? O tratamento disponível já foi testado ou é apenas experimental? Acaso o paciente compreende o que está envolvido no possível tratamento e está preparado para recebê-lo? Se houver interrupção no tratamento, o que pode ser feito? Em que ponto deve o tratamento ser suspenso, descontinuado ou repetido mais tarde? Quem são as pessoas competentes para tomar decisões quanto ao tipo de tratamento?

Tratando-se de corrupção, que não é uma doença pessoal mas um mal social, as respostas a essas questões não são claras e completas, como aquelas pesquisadas através dos séculos pela profissão médica, embora a corrupção possa ser tão antiga quanto as doenças humanas. O que é verdadeiro sobre as denúncias de corrupção? Quão relevante é essa denúncia e para quem? Se existem múltiplas práticas corruptas, qual é a que deve ser atacada primeiro ou ter prioridade no tratamento? Quão acurado é o diagnóstico? Os sintomas estão sendo confundidos com as verdadeiras causas da doença? Por que se crê que algo deve ser feito? Quais os requisitos para um tratamento efetivo e duradouro? Existe um suporte eficaz para o tratamento? Pode esse suporte ser institucionalizado e mantido para uma ação eficiente? Como se caracteriza o tratamento bem-sucedido e como pode ser ele avaliado? Em que ponto o tratamento deve ser substituído porque não funciona ou não alcança seus objetivos?

Como na medicina, a literatura e a prática do combate à corrupção oferecem muitas respostas e muito material para análise. Todavia, freqüentemente, quando se trata de atuar em determinada situação, os que combatem a corrupção são abandonados aos seus

próprios destinos. Nenhum caso é exatamente igual ao outro. Existem sempre variações, desconhecidas e arriscadas. A investigação exploratória pode revelar algo irrelevante ou pode descobrir algo muito mais grave do que o inicialmente suspeitado. O diagnóstico pode estar equivocado e o tratamento errado ser recomendado. O suporte esperado se esvai e desaparecem aqueles que se associavam à idéia de combater a corrupção. O corrupto pode virar a mesa e desconsiderar qualquer tentativa de limitar suas atividades, como aqueles que expõem a ação corrupta terminam por serem investigados e vitimizados pelos vilões reais. A analogia com a medicina termina aqui. Assume-se que os que curam os males humanos são benquistos, elogiados e abençoados por suas boas ações. Todavia, quando se trata de corrupção, o corrupto pode ser quem tem todos os trunfos, quem desafia a investigação, quem trata de eliminar seus acusadores e até quem treina seus sucessores, fundado nas experiências de seus erros e acertos, a atuarem de modo mais eficaz. Até o presente momento, a corrupção tem provado ser altamente refratária a qualquer tratamento. Renasce em tão múltiplas roupagens que exige vigilância constante e efetivo combate para prevenir contaminações⁹.

3 Distinguindo a corrupção individual da corrupção sistêmica

Quando é que uma maçã podre contamina outras num mesmo recipiente? Quando é que um recipiente estragado contamina tudo o que contém? Poucas organizações confessam ter agido de modo corrupto e que retenham empregados de mãos sujas. Ao contrário, a maior parte se mostra altamente indignada quando surge a mais leve suspeita de irregularidades ou ilegalidades, ou de que possam acobertar suspeitos de práticas imorais, mesmo que reconheçam que nem todos seus empregados sejam inocentes. Para evitar danos à sua imagem, as organizações têm como meta prevenir qualquer

⁹ CAIDEN, 2004.

suspeita de corrupção e buscam livrar-se de qualquer membro supostamente corrupto.

Nenhum sistema é perfeito. Pelas imperfeições escorrega o ilícito. Dentre os milhões de pessoas empregadas, uma percentagem de indesejáveis é selecionada e contratada, e ainda encontra meios de favorecimento ou de ocultar seus desvios. Quando algo ocorre, difícil acreditar que sejam suspeitos, pois se mostram inteligentes, leais, criativos, controlando as evidências para não serem expostos. Ninguém desconfia de suas ações, a não ser que suas vítimas os denunciem, o que não é fácil, porque é a palavra de um contra a do outro. Entretanto, mais cedo ou mais tarde, o corrupto comete erros que são verificados por pessoas qualificadas. Mesmo os que se dedicam a tarefas isoladas têm que apresentar relatórios que são verificados, comparados com outros e acessados em procedimentos destinados a detectar irregularidades ou abusos, ou, ainda, pela denúncia dos que foram prejudicados ou até mesmo de ex-colaboradores, que se revoltaram. Ou seja, operam, como agentes públicos, em uma redoma de vidro, transparente. Não podem esperar que tudo transcorra sem qualquer suspeita. Investigações periódicas ou qualquer exposição eventual de uma conduta indevida têm que trazer à luz o problema, a não ser que haja alguma vedação especial¹⁰.

Os malfeitores atuando nas organizações dependem de alguma proteção inicial. Levantar suspeição é uma coisa. Obter prova definitiva é outra, mais difícil. A corrupção, por ser furtiva, torna-se complexa quanto a obter evidência, sem revelar a fonte, e desvendar seus participantes. Sem evidência conclusiva suficiente, aos suspeitos é sempre dado o benefício da dúvida. Colaboradores, que temem também ser indiciados, mantêm-se silenciosos. Os colegas inocentes, temerosos de injustas acusações, solidarizam-se uns com os outros, pois esperam que todos se protejam em similar situação. A proteção dos pares é útil por conter as informações dentro do grupo, para que não se espalhem e acabem todos acusados pela

¹⁰ A imprensa brasileira refere-se aos casos “blindados” por dificuldades postas à investigação.

má-conduta de poucos. Em termos policiais, seria o “voto de silêncio”. Entretanto, a solidariedade entre os pares utiliza o mesmo tipo de proteção. Correta ou erradamente, o corrupto acredita que terá, dentro da organização, um tratamento mais favorecido do que externamente. Finalmente, nenhuma organização gosta de lavar a roupa suja em público. Preferem lidar com tais problemas por seus próprios meios e esconder, dentro do possível, o escândalo do público, evitando, ao máximo, a má-publicidade.

A corrupção sistêmica ou institucionalizada tem suas próprias características. Não pode ser confundida nem tratada como a corrupção individual. A corrupção sistêmica ocorre quando toda a organização – sua cultura, sua liderança, seu gerenciamento e seus membros – deliberadamente se envolve em práticas corruptas, negligências, erros e abusos, e até mesmo encoraja um comportamento impróprio ou imoral. Como isso ocorre? Alguns exemplos clássicos podem ser citados, desde desvios que atingem toda a corporação, como em determinado serviço de polícia local, nos Estados Unidos¹¹. Alguns departamentos de polícia civil, no passado, infringiram a lei ou se recusaram a manter a paz. Empregaram métodos inconstitucionais e ilegais. Entraram em conluio com os criminosos e com o crime organizado. Furtaram e protegeram quadrilhas que atuavam na sua jurisdição. Transportaram os bens por eles roubados nas viaturas policiais. Chamados a investigar, destruíram as evidências deixadas pelos ladrões. Falsificaram evidências e plantaram provas contra pessoas inocentes. Cometeram perjúrio. Associaram-se com prostitutas e traficantes. Apropriaram-se de bens confiscados para pagar propinas a informantes ou para infiltrar agentes nas quadrilhas. É exemplo dado não com o propósito de colocar a polícia americana sob uma luz negra, mas apenas para mostrar as possibilidades oferecidas no contexto policial que não estão disponíveis em outras organizações, que, por sua vez, têm suas próprias avenidas para a corrupção¹².

¹¹ CAIDEN, 1977.

¹² Ultimamente, as avenidas brasileiras têm se ampliado enormemente: foi preso um coronel do Exército e outros oficiais por desvio de milhões na compra de alimen-

Na corrupção sistêmica, alguém dentro da organização conhece e permite práticas corruptas¹³. Espera, também, que outros o imitem ou, pelo menos, que se mantenham neutros, passivos ou indiferentes ao que ocorre em sua volta. Em escala maior estão as “kleptocracias”, em que, virtualmente, todas as organizações públicas, e até as privadas, são corruptas. Todo o sistema de governança e os que com ele interagem são corruptos¹⁴. Apropriam-se de tudo o que lhes está acessível. A Transparência Internacional tem publicado listas dos países onde esse tipo de corrupção sistêmica é prevalente. O que caracteriza a corrupção sistêmica?

1. Para efeito externo, a organização tem um código de ética que é contraditório com as práticas internas.

2. Pressões internas, geralmente de natureza informal, para evitar relatórios oficiais, encorajam, estimulam e ocultam as violações do código de efeito externo.

tos; em Rondônia os chefes do Poder Judiciário e do Legislativo foram presos por roubo; juízes federais foram presos por desvio ou venda de sentenças; 23 dos 24 deputados estaduais rondonienses são acusados de roubo a granel; a Justiça investiga 43% dos deputados do Rio; a Câmara e o Senado Federais passam por um processo de corrupção nunca visto: são os mensaleiros, os sanguessugas etc.; o governador e o vice de Rondônia também estão envolvidos em operações contra o patrimônio público; dois ex-superintendentes da Polícia Federal foram presos por crime contra o patrimônio; dois bispos da igreja de Edir Macedo, a irmã dele e quase a metade da bancada evangélica estão envolvidos no batalhão dos sanguessugas ou mensaleiros; partidos políticos se vendem em leilão público e assim por diante. O atual Congresso mostra um grave percentual de corrupção: tem 12% de seus membros envolvidos em crimes, percentagem que faria qualquer instituição falir ou quebrar.

¹³ Raymundo Faoro, descrevendo as práticas do grupo criado em torno de Fernando Collor, diz: “Um bando de pessoas, ancoradas em cargos públicos, se apropria da força estatal, simbolizada na portaria até a medida provisória, numa escala que vai da coerção à violência policial e policialesca. O bando legisla, expedite ordens, dita sua vontade, vendida nos meios de comunicação de luz platinada, superior à terra e aos saberes da terra” (*IstoÉ*, 13 fev. 1991, p. 19).

¹⁴ Caiden (2001) chama a atenção para essa forma de corrupção chamada de “kleptocracia”. Aqui, os recursos públicos são vistos como botins privados, o poder do cargo público é usado para benefício próprio e a atividade política é vista como uma avenida para a própria iniciativa privada. O cargo público é um meio de enriquecimento sem limites. Ver, também, a respeito, Meney (1982).

3. Os que não se engajam nas violações são excluídos do círculo interno e de quaisquer benefícios resultantes das violações.

4. Os que violam são protegidos e, quando descobertos, tratados de modo leniente, enquanto os acusadores são penalizados por revelarem a hipocrisia.

5. Os que não violam sentem-se sufocar nessa atmosfera de suborno e vivenciam conflitos de consciência desde então.

6. Possíveis delatores são pressionados, desacreditados e necessitam ser protegidos permanentemente contra a retaliação.

7. Os violadores acostumam-se tanto com suas infrações que se acreditam acima da lei. Levantada suspeita contra eles, sentem que foram injustamente apontados.

8. A culpa coletiva encontra expressão na racionalização das violações internas que, na realidade, ninguém tem o propósito de eliminar, senão na ocorrência de uma pressão externa muito forte.

9. Investigações internas raramente atuam. Quando atuam, prontamente encontram desculpas para interromper ou arquivar seus trabalhos.

10. As autoridades internas tratam de assegurar ao público que quaisquer incidentes são ocorrências raras e isoladas¹⁵.

Essas características foram amplamente demonstradas no caso Enron Andersen¹⁶ e nas mais amplas investigações na contabilidade das grandes corporações em curso nos Estados Unidos, que demonstram cumplicidade nos mais altos escalões da corporação e do governo e os problemas facilmente gerados pelo controle interno da organização. Não existe garantia de que, mesmo que todos os violadores sejam destituídos de suas posições e que outros sejam colocados em seus lugares, a corrupção seja banida. Para consumo externo, investigações formais são ordenadas e até alguns indiciados podem vir a ser condenados. Todavia, alguns membros da organização sabem que tudo continuará na mesma. Há, entre-

¹⁵ CAIDEN; CAIDEN, 1977.

¹⁶ CAIDEN, 2002.

tanto, em alguns casos, uma mudança significativa. É quando os sucessores, preocupados com possíveis repercussões individuais, asseguram-se que não serão expostos da mesma forma. Reorganizam-se para fazer com que a visibilidade seja mais difícil. Em resumo, mudam-se as pessoas, mas as práticas corruptas persistem. A corrupção institucionalizada requer reformas estruturais nas leis administrativas e comerciais, na prática profissional, na cultura organizacional e profissional, em princípios éticos e educacionais, na responsabilidade do agente público e na política financeira, que devem opor-se aos interesses cristalizados no *status quo* dominante e refratário a aceitar responsabilidade.

A existência de extensa corrupção sistêmica afeta de modo cruel a sociedade, como um todo, e corrompe todos os que entram em contato com o sistema, sejam os membros internos ou mesmo externos à instituição.

A corrupção sistêmica perpetua o poder político na mão dos que o detêm e restringe os processos de tomada de decisão, conseqüentemente impedindo a reflexão sobre mudança social numa ótica mais ampla.

A corrupção sistêmica suprime a oposição, conseqüentemente alimentando o ressentimento do povo que precisa apenas de uma centelha para mostrar sua indignação.

A corrupção sistêmica cristaliza e amplia as divisões sociais, aprofundando o fosso entre os destituídos e os que detêm a riqueza.

A corrupção sistêmica restringe mudanças políticas, conseqüentemente sacrificando o interesse público a interesses particulares de determinados grupos ou setores.

A corrupção sistêmica impede necessárias reformas e perpetua práticas administrativas execráveis que afrontam e reduzem a produtividade.

A corrupção sistêmica desvia recursos escassos das utilidades e serviços públicos para interesses privados, insensível a indignados protestos.

A corrupção sistêmica contribui para a anomia social, pois alimenta a efetivação de negócios impróprios ou escusos.

A corrupção sistêmica solapa a credibilidade das instituições públicas e contribui para a alienação do povo.

A corrupção sistêmica é disfuncional quanto à globalização, à modernização e à governança eficaz.

A corrupção sistêmica abriga uma rede político-criminosa que desafia a segurança global.

São características tão comprovadas que não podem ser ignoradas pelos líderes políticos de nenhum lugar do mundo. Desafortunadamente, muitos deles lá chegaram utilizando a corrupção sistêmica, e muitas das próprias organizações internacionais ou nacionais sofrem do mesmo mal. Está tão integrada nos hábitos das instituições que seus membros não despertam para a sua verdadeira natureza. Poucos se dão conta de que a corrupção sistêmica não pode ser tratada da mesma forma que a corrupção individual. Medidas drásticas são imprescindíveis. Entretanto, falta a vontade política, o tempo, a paciência e o conhecimento para esse avanço, e alguns podem estar tão comprometidos que não têm condições para mudar o próprio sistema que os erigiu ao topo. É mais fácil e mais confortável concordar com resoluções descompromissadas, manter conferências em locais agradáveis, subvencionar estudos eruditos, distribuir relatórios enobrecedores e, geralmente, endossar apelos para corrigir desvios e abusos do que agir de modo que possa comprometer ou embaraçar qualquer colega. Se a ganância é suspeita de ser a fonte de muita corrupção sistêmica, então a lavagem de dinheiro deveria ser o primeiro foco. Porém, não obstante o excesso de discussão, muito pouco tem sido feito para controlar o curso do dinheiro sujo e para atar as mãos sujas dos que o lavam¹⁷.

¹⁷ Por outro lado, exemplo de atuação eficaz é o da Ação Penal n. 2003.82.00.010554-4. A Justiça Federal da Paraíba condenou Antônio Tavares de Carvalho, Antônio Carlos Costa Moreira da Silva (ambos ex-Procuradores da Fazenda Nacional), Ricardo Cézar Ferreira de Lima, Edson de Mendonça Rocha (dois ex-servidores do mencionado órgão) e José Ronaldo Alves Teixeira (comerciante que interme-

4 Remédios

O barulho atual sobre corrupção, um pouco distinto do passado, indica que existe um interesse mais genuíno do que jamais houve no controle das práticas corruptas. Felizmente, os avanços atuais demonstram que os profissionais especializados sabem, entre eles, que ações tomar. Muitos ainda esperam uma luz verde para começar. Sabem que os líderes mundiais não estão ainda inteiramente compromissados para unir forças. Têm dúvidas quanto a mergulhar no problema sem forte evidência de que a corrupção pode, de fato, ser reduzida. Todos precisam ou esperam ações mais eficazes das entidades cívicas ou sociais para reduzir suas dúvidas. A ajuda está alerta, à mão, uma vez que as pessoas se decidam a lutar. Além da abundância de conselhos técnicos quanto ao que deve ser feito em relação às práticas corruptas, emerge uma nova indústria que só lida com educação e treinamento em ética pública e com investigação de violações e abusos. Governos e corporações com problemas estão mais preparados para expor-se a aconselhamentos e pesquisas. Não se acanham ao promover conferências e encontros em ética e corrupção. A comunidade internacional secunda essa nova abertura como evidenciado pela passagem de resolução internacional condenando as más-práticas, declarações de líderes mundiais prometendo ação para atacar a ameaça de corrupção, o sucesso da Transparência Internacional, a assistência internacional

diava as negociações) por envolvimento na fraude conhecida como “Escândalo da Fazenda Nacional”. As irregularidades consistiram, em síntese, na redução ou cancelamento indevidos realizados por ex-servidores e ex-Procuradores da PFN/PB, de dívidas contraídas e inscritas junto à União, no período de 1995 a 1999, envolvendo 88 pessoas jurídicas (na maioria) e físicas. Após a descoberta da fraude, a Procuradoria da Fazenda Nacional reativou os débitos que contabilizavam, em valores atualizados até abril de 2004, cerca de R\$ 112 milhões.

Outra iniciativa foi a publicação do Decreto n. 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, tendo em vista o disposto no art. 17, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Trata-se de órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, que tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

avançada para lidar com a corrupção, a publicidade dada às comissões anticorrupção e a crescente preocupação dos líderes de corporações internacionais para reduzir a imagem negativa e venal gerada pela freqüente exposição ao escândalo.

Não há local inteiramente protegido da corrupção e mesmo as mais venerandas instituições são contaminadas pelo escândalo. Em qualquer lugar, o poderoso abusa de sua posição, talvez, até, apenas para mostrar que possui esse poder. De todo modo, a corrupção tem que ser combatida onde quer que se encontre. Atenção especial deve ser dada às práticas corruptas que provocam males maiores. Todavia, pode ser mais fácil começar com ou concentrar-se em formas que podem ser combatidas com uma correta avaliação inicial de sucesso, preparando o contexto para promover campanhas para lidar com os casos mais sérios. Uma escolha terá que ser feita quanto à ênfase a ser colocada em reformas legais ou em ações policiais; em investigações independentes e publicidade direcionada; em moralidade pessoal e integridade individual; em segurança organizacional; na educação do público; no estabelecimento de modelos e lideranças; em campanhas de ataque à corrupção focalizando objetivos pré-selecionados; na combinação desses ou outros instrumentos para atacar as práticas corruptas¹⁸.

Infelizmente, uma forma de corrupção está quase sempre conectada com outra, de modo que se alimentem mutuamente. Se a tolerância do cidadão à corrupção é reduzida, se o povo não fica passivo e se menos crédito é dado aos violadores para livrá-los de qualquer suspeita, todos são fatores que auxiliam nas estratégias de combate à corrupção. As mãos sujas não se limpam mutuamente, porém contaminam tudo o que tocam. Logo, em estágio preparatório, o povo deve demonstrar sua indignação. Deve protestar e dar

¹⁸ A Transparência Brasil é a única organização não-governamental brasileira dedicada exclusivamente a combater a corrupção. Para isso, desenvolve um leque de programas destinados a melhorar os mecanismos de prevenção, a fortalecer o papel das organizações da sociedade no acompanhamento e controle da atuação do Estado e a sistematizar o conhecimento a respeito da corrupção no país. Ver: <<http://www.transparência.org.br>>.

suporte aos esforços de combate à corrupção. Todos os envolvidos nessa luta devem evitar usar sua posição e sua instituição para usufruir vantagens pessoais, devem impor a mesma disciplina a todos e destituir os culpados de seus postos públicos. Tudo isso pressupõe liberdade de informação e uma mídia disposta a investigar as queixas de violações e abusos e a expor a corrupção sem medos ou só para prestar favores. Entretanto, mesmo tais medidas permanecem inacessíveis para muitos países onde, até que isso aconteça, a corrupção continuará sendo um desafio à integridade, bem-estar e estabilidade, e onde qualquer um pode ser vítima do desvio e abuso do poder.

Enquanto os violadores persistem no propósito de evitar avanços na erradicação da conduta corrupta, a história comprova que o mal pode ser controlado. Cada vez mais, os países estão se conscientizando de que práticas corruptas podem ser gerenciadas e colocadas sobre escrutínio, muito embora uma vigilância constante seja necessária para manter o país livre de corrupção ou prevenir nova deterioração. Os seguintes fatores parecem cruciais¹⁹:

Líderes morais e honestos (e suas relações próximas) – pessoas capazes e virtuosas podem ser atraídas ao serviço público e nele mantidas sem grande sacrifício pessoal. Devem ser cuidadosamente selecionadas e monitoradas, no sentido de se assegurar que conservam (como também seus parentes) as mãos limpas. Deve haver demissão imediata de qualquer indivíduo que se envolva em violações e ação disciplinar imediata contra qualquer um que colabore com práticas corruptas.

Adequada regulamentação social – que alcance as raízes da corrupção, que fortaleça os controles sociais para os quais não existe nenhum suporte. A conformidade externa é adquirida às custas de muito ressentimento e estratégias para fugir de tais controles. A governança tenta intervir onde não é bem-vinda, o que resulta em evasão e ausência de efetiva coação, além de normas internas contraditórias e regulamentações que muitas vezes impedem o cidadão honesto de conduzir de modo legítimo seus negócios. Em todas

¹⁹ CAIDEN, 2001.

as jurisdições existem normas legais ultrapassadas, mas que permanecem em vigor porque não há interesse em se instituir reformas.

Redução dos monopólios – inevitavelmente e quase inconscientemente, os monopolistas abusam de suas posições. Onde a competição não pode ser introduzida, os monopólios têm que ser cuidadosamente monitorados e submetidos à transparência e total responsabilidade (prestação de contas) para assegurar que suas ações são legais, morais, produtivas, efetivas e eficientes.

Governança democrática transparente – certamente as autocracias têm enorme propensão à corrupção. Todo o esforço deve ser feito para assegurar governos democráticos. Isso é muito difícil de se obter em organizações privadas e nas instituições públicas reguladas por normas de exceção, afastadas das normas democráticas, processos e controles. Salvaguardas e indenizações devem ser estipuladas no caso de abusos e desvios de poder.

Profissionalismo – amadores são nomeados em governos democráticos, mas a administração democrática requer profissionalismo, que adere à ética profissional, e padrões de excelência: evita causar dano, mantém-se atualizado, cuida de projetar sua imagem e garantir sua reputação pela competência, produtividade, disciplina e constante aperfeiçoamento.

Competência – a incompetência estimula a corrupção. O estabelecimento de um sistema, de ordem e de regularidade são fatores essenciais para detectar abusos. A administração competente por si só é um excelente preventivo contra a corrupção. Com competência, as irregularidades são facilmente verificadas antes que se cristalizem em rotinas.

Integridade pessoal – quando todos os recursos já foram utilizados para lutar contra a corrupção, os elementos insubstituíveis são a integridade pessoal e a aversão das pessoas em aceitar a corrupção. Pessoas dotadas de valores, que sabem distinguir entre o certo e o errado, raramente se afastam das normas e preferem demitir-se a ter que participar em más ações. Postura ética e educação cívica

são valores imperativos, que devem ser comprovados e não apenas pressupostas as suas existências.

Nenhuma dessas medidas é de fácil implementação, nas condições específicas de cada tempo e lugar. Klitgaard (1988) é quem apresenta uma estrutura geral mais prática de implementação de esforços anticorrupção, com base nessas linhas apresentadas por Caiden (1977), que inclui a supressão dos lucros da corrupção e exposição dos verdadeiros cabeças (*big fish*) ao público. Klitgaard (1988) considera importante condenar as culturas organizacionais que não estimulam a responsabilidade pessoal e a prestação de contas por parte de seus membros, incentivar programas que promovam o *ethos* democrático, fortalecer o sistema de mérito no serviço público, desenvolver competências e inculcar uma cultura de transparência e responsabilização.

5 Peculiaridades da corrupção na América Latina

No que se refere à América Latina, os trabalhos de estudiosos, como Robert Klitgaard e outros que se dedicaram à mesma área de pesquisa, revelam diferenças em métodos. Klitgaard (1988a, 1998b) funda-se, primeiramente, no aspecto econômico, enquanto os Caidens (1977) concentram-se na perspectiva governamental. Muitos economistas evitam tocar no aspecto moral. Focalizam em questões como o liberalismo, a privatização e as corporações, enquanto os governistas preocupam-se com o componente ético. Concentram-se em valores da comunidade, tomadas de decisão governamentais e administração pública (em oposição à administração privada). Os economistas reconhecem que, segundo suas perspectivas, a corrupção tem vantagens por agilizar o desenvolvimento econômico, promovendo iniciativas empresariais, enquanto os governistas questionam o custo social (não-econômico) do desenvolvimento sob o peso da corrupção. Um grupo tende a desconhecer os custos invisíveis da corrupção, ao passo que o outro grupo se preocupa mais com os custos sociais, a longo prazo, da atuação corrupta.

A corrente dos economistas ainda tem grande influência sobre as organizações internacionais e os governos mais conservadores. Entretanto, os especialistas governamentais têm se multiplicado constantemente de modo abrangente e, ultimamente, parecem ter sobrepujado o enfoque econômico, pelo menos na área pública, muito embora os economistas ainda comandem dos bastidores.

Atualmente, as duas correntes têm empreendido uma grande frente de batalha na América Latina. Como em qualquer outra área do planeta, a esta se aplica toda a análise feita acima. Como região, a América Latina é menos transparente do que os países escandinavos e outros da comunidade inglesa (Canadá e Austrália); mas também não é tão caótica como as terras sem lei do Saara Africano e da Ásia Central. Não obstante, não se pode negar as áreas problemáticas da América Latina, como a lavagem de dinheiro no Caribe, o cultivo e tráfico de substâncias proibidas nos Andes, o crime organizado na América Central, as irregularidades financeiras no Brasil, a ausência de lei e ordem no Haiti, e muito mais. Tais características são plenamente conhecidas, têm sido e permanecem sendo objeto de investigação internacional e de crítica dos órgãos internacionais. São, portanto, causa de preocupação global, não apenas focos de intervenção dos Estados Unidos. Entretanto, pode-se também apontar aspectos positivos, de combate persistente, nesses mesmos países. Por isso, uma perspectiva otimista deve ser mantida²⁰.

²⁰ A edição 2006 do Índice de Percepções de Corrupção, da Transparency International, que é um *ranking* de países organizados de acordo com a sua imagem internacional quanto à corrupção, reforça a conexão entre pobreza e corrupção. Tomando-se como referência a lista do ano passado, o Brasil caiu cinco posições. O índice é compilado a partir de diversas pesquisas em que se pede a opinião das pessoas pesquisadas a respeito do grau de corrupção que afeta diferentes países. Como os recentes escândalos de corrupção tiveram bastante repercussão internacional, é provável que isso tenha sido determinante na formação dessas opiniões sobre o país. O Brasil está na 70ª colocação (3.3), juntamente com China, Egito, Gana, Índia, México, Peru, Arábia Saudita e Senegal. Mostra que, não obstante o avanço na legislação, a máquina da corrupção se mantém bem lubrificada. É também importante observar que o índice não diz respeito à imagem de um governo, mas do país. Como a corrupção afeta diferentes esferas e poderes, isso significa que governos centrais são apenas parcialmente responsáveis quanto à opinião internacional a res-

Trata-se, todavia, de uma tremenda carga colocada nos ombros dos cidadãos, tanto os que vivem cercados por essa atmosfera como aqueles que estão fora desse contexto, que desconhecem os efeitos que também os afetam – muitas vezes na forma de preços mais altos para importações, insegurança para os investidores, produtos deteriorados, mão-de-obra despreparada, distribuição de lucros entre quadrilhas e crime organizado, perpetuação da escravidão e outras infrações aos direitos humanos básicos, clamante injustiça, pobreza abjeta, discriminação social, violência urbana, ameaça rural –, e que são conseqüências intoleráveis para os próprios governantes em suas específicas administrações.

Enquanto os externos à conjuntura podem se manter insensíveis, aqueles que vivenciam essas violações têm que estar alertas. O maior problema é que esses, os que estão dentro do sistema, acabam por habituar-se e findam por socializar-se nessa cultura. Não vêm a corrupção com a sua verdadeira face, com as múltiplas conseqüências nefastas que provoca. Aqueles que são externos ao problema levam vantagem como mero observadores, porém pouco podem contribuir. Apenas os que são parte do sistema – os cidadãos da área em questão – podem atuar de maneira efetiva na luta contra o mal que inibe seu progresso. O mínimo que devem fazer é tentar reduzir a corrupção, denunciá-la desde as mais importantes e mais danosas atividades até aquelas menores, que parecem inofensivas, assegurando-se de que a contaminação não avance. Uma coisa é certa: inatividade, indiferença e complacência só fortalecem a corrupção e o corrupto. A menos que os cidadãos, nesses contextos, levantem-se e mostrem sua indignação, e exijam a conduta correta tanto no setor público quanto no privado, os de fora, mesmo que bem-intencionados, permanecerão apenas como observadores.

Os cidadãos latinos sabem melhor do que ninguém a situação da corrupção em seus países. Têm, claramente, toda a informação

peito do nível de corrupção nos respectivos países, em especial quando são muito descentralizados, como é o caso do Brasil. Ver em: <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/cpi_2006/cpi_table>. Acesso em: 24 nov. 2006.

de que precisam. Podem chamar as comunidades internacionais para pronta ajuda. O trabalho eficiente tem que ser feito em casa. Tudo o que os de fora desejam é que os ativistas latinos não se equivoquem por inúmeros mitos populares.

Primeiro, *o mito de que a corrupção na América Latina e no Caribe é diferente da corrupção em qualquer outro lugar, e de que é tão peculiar à região que qualquer medida de combate à corrupção empregada fora daquele contexto a ele não se aplica.* Certamente que podem ser aplicadas, mesmo que tenham que ser modificadas, ajustadas às peculiaridades de cada país ou circunstância, e reajustadas. Apenas, não devem ser introduzidas sem uma reflexão sobre suas reais necessidades e formas de adaptar diferentes soluções. Não podem ser consumidas exatamente como se apresentam. Esse é o verdadeiro trabalho dos reformistas: ajustar aos aspectos domésticos e continuamente monitorar e corrigir o curso dos eventos. Nenhum contexto é exatamente igual ao outro. Todavia, em matéria de corrupção, existe um enorme grau de universalidade, mais do que se supõe²¹.

Segundo, *os países pobres, em desenvolvimento, são mais sujeitos à corrupção do que os países ricos, desenvolvidos.* Sem dúvida, a escassez é um dos maiores fatores para perpetuar a corrupção. Entretanto, muitos dos mais desenvolvidos países do mundo lançaram-se em diversas atividades corruptas, enquanto outros, bem pobres, não o fizeram. Os países ricos apresentam maiores oportunidades para corrupção e os desvios nesses países são mais engenhosos na sua arquitetura. A escassez permite a renda econômica florescer, espe-

²¹ A Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em proposta apresentada pela Missão Permanente da Argentina e co-patrocinada pelas Missões Permanentes do Chile, Equador, Guatemala e Nicarágua, e acordada pela CAJP em 12 e 19 de abril de 2005, recomenda aos Estados-Membros que, em comemoração da declaração de 2006 como Ano Interamericano de Combate à Corrupção, considerem, entre outras, as seguintes ações: divulgar, mediante a realização de atividades, incluindo conferências e seminários, as iniciativas e ações empreendidas no combate à corrupção, incluindo os resultados alcançados e as lições aprendidas, bem como os problemas e as questões colocadas pela corrupção, entre as quais seus efeitos prejudiciais para o desenvolvimento social, político e econômico (OEA/Ser.GCP/CAJP-2265/05 rev. 3, 19 abril 2005).

cialmente nos gêneros de primeira necessidade e nos serviços. Na teoria, aumentando a oferta e o acesso a esses bens e serviços, deveria diminuir a propensão ao comportamento corrupto. A edição 2006 do Índice de Percepções de Corrupção, da Transparency International, reforça a conexão entre corrupção e pobreza.

Terceiro, *países com um grande setor público estão mais sujeitos à corrupção do que os países que têm um setor público menor*. O pressuposto aqui é que a corrupção oficial é muito pior do que a corrupção privada. Mas não há comprovação. A corrupção é mais bem dissimulada pelo setor privado, e sua dimensão não é tão aparente quanto a corrupção no setor público, que tende a ser exagerada e generalizada. O empresariado odeia escândalos, ou outra qualquer propaganda que afete a sua imagem e que possa afastar seus clientes, consumidores, associados ou empregados potenciais. Tentam acomodar ao máximo e afastar possíveis denunciadores.

As instituições públicas, que devem trabalhar em atmosfera transparente, mais exposta à mídia, não podem se dar ao mesmo luxo. São mais vulneráveis à publicidade indesejada. De qualquer modo, no mundo atual da governança, as duas arenas – privada e pública – não mais se separam e devem ter comportamento similar, dentro dos mesmos princípios éticos. A corrupção – seja a pública, seja a privada – mescla-se bastante. As duas estão juntas na maior parte das vezes, uma explora e interage com a outra. O tamanho e a natureza da atividade parece ter pouco a ver com a presença ou a ausência de corrupção²².

Quarto, *democracias liberais são menos predispostas à corrupção do que os regimes patrimoniais autocráticos*. Isso provavelmente é mais do que verdadeiro, haja vista que os regimes autocráticos são mais opressivos e negligenciadores dos direitos humanos básicos. Mas as democracias também não são tão puras e transparentes. Nelas, a corrupção toma diferentes matizes, menos visíveis e óbvios. Uma aparência de civilidade pode ser apenas um requisito para conduzir a coisa pública, onde o mesmo sentimento de desamparo

²² CAIDEN, 2004.

é vivenciado pelas vítimas da corrupção. A mesma alienação, a mesma fraqueza, a mesma frustração e raiva, similar à do cidadão enganado que não tem instrumentos de defesa (constitucionais ou legais) postos à sua disposição. A diferença é que, na democracia, existem limites quanto aos abusos e desvios do poder, o que certamente não é um atributo dos países com regime autoritário.

Quinto, a *privatização parece reduzir a expansão da corrupção oficial*. Quando se introduz a competição de mercado, isso pode muito bem ocorrer. Entretanto, grande parte da privatização se dá em monopólios naturais, em que o controle público é transferido para o controle privado sem qualquer salvaguarda contra abusos para proteger a transparência, sem responsabilidade profissional ou fiscal, sem consideração ao interesse público, ao bem comum e à prestação de contas. O paternalismo estatal tem suas desvantagens, como sinecuras, nepotismo e clientelismo, mas não são piores do que o existente no que se entende por “negócios normais” no setor privado ou no patrimonialismo privado, dada a concentração da propriedade da terra, do capital, dos negócios, do nível de educação, do poder político, da autoridade religiosa e da elite privilegiada.

Sem dúvida, existem outros mitos sobre corrupção na América Latina e no Caribe que desiludem simplesmente pela multiplicidade de formas que apresentam. Ambos, o corrupto e suas vítimas, procuram saber o porquê de sua prevalência, quem se beneficia mais, e das dificuldades em controlá-la. O vencido desanima e acredita que a corrupção é e continuará sendo uma parcela integrante da imperfeição humana, que sempre contaminará a espécie. Sua supressão será sempre temporária, emergindo periodicamente, em diferentes roupagens. Observam que a vontade política de atacar a corrupção é fraca, entorpecida por vários níveis de privacidade, indiferença, auto-acusação e indecisão. Em muitos países latinos, a corrupção campeia, aberta e desavergonhadamente, e poucos se sentem perturbados. Isso é a realidade e, provavelmente, continuará sendo. A corrupção está enraizada na própria estrutura do poder. Melhor, talvez, deixá-la de lado e concentrar-se em ques-

tões mais importantes. Trazer os problemas à tona pode resultar em mais males derivados de retaliação pelo corrupto e seus seguidores, que se encontram, em muitos casos, em posição de punir os que se atrevem a interferir em seus negócios.

Porém, sempre haverá ativistas desejosos de combater a corrupção na América Latina ou em qualquer outro lugar, mesmo pondo em risco sua própria vida. Podem, tardiamente, descobrir que os corruptos foram afastados antes que eles pudessem atingir seus objetivos. Não são tolos. Empenham-se de modo sincero e comprometido na busca da verdade e esperam que o corrupto se defenda em respeito ao devido processo legal. Sabem dos sacrifícios que outros, com os mesmos propósitos, tiveram que suportar. Seus mártires foram rapidamente esquecidos, mas alguns até tiveram sucessos inesperados. Podem ser anônimos para o grande público, que não sabe da contribuição que deram para sanear, ao menos, alguns serviços e contratos públicos, mas ainda há aqueles dotados de ideal, de sentido de missão, que podem inspirar as próximas gerações, embora não em número suficiente para reverter a corrente. Acredita-se que pressões internas, combinadas com pressões externas de um número cada vez maior desses idealistas, mais a persistente proposta de mudança, possam transformar todo o cenário em um mundo melhor, menos perverso.

6 O objetivo final

A corrente doutrinária governamental enfatiza²³ que corrupção é uma forma particularmente contagiosa de patologia burocrática. Uma vez infiltrada na essência de cada sistema, alastra-se rapidamente. Deixada sem tratamento, destrói a efetividade da área contaminada. Mesmo que atacada a tempo, ao primeiro sinal da doença, não há garantias de que será eliminada totalmente. As estratégias atuais apenas se propõem a conter e minimizar os efeitos da doença, não a erradicá-la totalmente. Os astutos e ardilosos estarão sempre um passo adiante, e assim permanecerão, enquanto

²³ CAIDEN, 2001, p. 451.

um sistema de integridade pessoal não fizer parte do caráter dos que lidam com a coisa pública.

Referências

CAIDEN, G.E. *Police revitalization*. Lexington, MA: Lexington Books; D. C. Heath, 1977.

———. *Public disillusion and organizational self-policing*. The Fifth International Anti-Corruption Conference, Amsterdam, 1992.

———. Dealing with administrative corruption. In: COOPER, T.L. (Ed.). *Handbook of administrative ethics*. 2. ed. New York: Marcel Dekker, 2001. p. 429-455.

———. Enron, accountancy and professional ethics. *Public Integrity*, v. 4, n. 4, p. 321-332, Fall 2002.

———. The burden on our backs: corruption in Latin América. 7th CLAD Conference, Panama City, Oct. 2003. *Reforma y Democracia*, n. 28, p. 59-64, 2004.

CAIDEN, G.E.; CAIDEN, N.J. Administrative corruption. *Public Administration Review*, v. 37, n. 3, p. 301-309, May/June 1977.

CAIDEN, G.E.; DWIVEDI, O.P.; JABBRA, J. (Ed.). *Where corruption lives*. Bloomfield, CT: Kumarian, 2001.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. *Gestión y Política Pública*, México, v. 10, n. 2, 2001. (Edição integral).

CORONEL, S.S. (Ed.). *Pork and other perks: corruption and governance in the Philippines*. Metro Manila: Philippine Center for Investigative Journalism, 1998.

CHAPMAN, R.A. (Ed.). *Ethics in public service for the new millennium*. Aldershot, England: Ashgate Publ., 2000.

GRAY, C.W.; KAUFMAN, D. Corruption and development. *Finance and Development*, v. 35, n. 1, p. 7-10, 1998.

HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (Ed.). *Political corruption*. 3. ed. New Brunswick, NJ: Transaction Publ., 2001.

- HELLMAN, J.; KAUFMAN, D. Confronting the challenge of state capture in transition economies. *Finance and Development*, v. 38, n. 3, p. 31-35, Sept. 2001.
- INSPECTORS GENERAL OF THE UNITED STATES. The War on Corruption. *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter Issue, 2001.
- KANG, D.C. *Crony Capitalism*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2002.
- KLITGAARD, R. *Controlling corruption*. Berkeley; Los Angeles, CA: University of California Press, 1988a.
- . International cooperation against corruption. *Finance and Development*, v. 35, n. 1, p. 3-6, 1998b.
- LANGSETH, P. *Building integrity: what is to be done?* Washington, D.C.: Economic Development Institute, World Bank, 1998.
- MITRA, C. *The corrupt society: the criminalization of India from independence to the 1990s*. New Delhi: Penguin Books India, 1998.
- MAOR, M. Feeling the heat? Anti-corruption agencies in comparative perspective. *Governance*, v. 17, n. 1, 2004.
- MAURO, P. Corruption: causes, consequences, and agenda for further research. *Finance and Development*, v. 35, n. 1, p. 11-14, 1998.
- MENEY, Patrick. *A kleptocracia: a corrupção na União Soviética*. Tradução de Maria C. de Resende. Rio de Janeiro: Record, 1982.
- NOONAN, J.T. *Bribes*. New York: Macmillan, 1984.
- QHAH, J.S.T. Globalization and corruption control in Asian Countries. *Public Management Review*, v. 3, n. 4, p. 453-470, 2001.
- . *Curbing corruption in Asian Countries: a comparative analysis*. Singapore: Times Media Academic Publ., 2003.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1999.
- SIDDIQUI, T.A. *Towards good governance*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Annual Reports*. Berlin, 1993.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Corruption and integrity improvement initiatives in Developing Countries* (with the OECD Development Centre). New York: Management and Governance Division, 1998.
- . *Fighting corruption to improve governance*. New York: Management and Governance Division, 1999.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *A handbook on fighting corruption*. Washington, D.C.: Center for Democracy and Governance, 1999.
- VAN BUITENEN, P. *Blowing the whistle: one man's fight against fraud in the European Commission*. London: Politico's Publ., 1999.
- VOLKOV, V. *Violent entrepreneurs: the use of force in the making of Russian Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.