### CORRUPÇÃO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA NA BUSCA DE IDENTIFICAR SUAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS NA BUSCA DE POSSÍVEIS SOLUÇÕES

### Introdução

### O Brasil vive hoje o maior escândalo de corrupção política da sua história. Há mais de dois anos, grande parte do noticiário nacional é dominada por denúncias de desvio de dinheiro público e operações do Ministério Público e da Polícia Federal para investigar e punir agentes públicos envolvidos com a corrupção. O brasileiro tem acompanhado como nunca os sobressaltos quase diários das investigações que se sucedem. O tema da corrupção está na boca de todos contribuindo, de um lado positivo, por uma maior politização de boa parte da sociedade.

Derivado do latim *corruptio*, do verbo *corrumpere* (colocar a perder, estragar, destruir, corromper), a palavra *corrupção* etimologicamente possui o sentido de ação de depravar (corrupção de menores, por exemplo), de destruir ou adulterar (de alimentos, por exemplo). Seja no primeiro ou no segundo caso, a corrupção se mostra ação culposa, e constitui crime qualificado e punível pelo Código Penal, nos seus artigos 218, 271 e 272. É praticamente impossível se chegar a um significado único para a corrupção, mas, sem dúvida, as suas manifestações são percebidas facilmente, seja ela corriqueira ou inusitada.

Com base neste conceito, pode-se vinculá-lo a diversos meios, desde vender produtos falsificados, pagar suborno ao policial numa blitz ou ao comprar o lugar de outra pessoa em uma fila até receber ou pagar a um servidor público para obter qualquer tipo de vantagem. Existem, pois, diversas maneiras de percebê-las, muitas delas tão simples que ao cometê-las, a pessoa não acha que está perpetrando um crime, já que se tornou algo “normal” para ela. É o que podemos chamar de corrupção sistêmica, parte de uma cultura de corrupção como fato social, herdada de gerações muito anteriores.

As consequências da corrupção são muitas e desastrosas para toda a sociedade. Os recursos desviados são justamente os que faltam para o atendimento às demandas sociais através de políticas públicas. A corrupção é sempre camuflada procurando nunca ser descoberta e buscando quase sempre dinheiro ou benefícios espúrios, favorecendo a poucos em detrimento da maioria. Ela surge com um funcionário mal remunerado visando aumentar sua renda, com a burocracia dos serviços públicos, com a má governança, com a centralização de decisões burocráticas, com a falta de competição nas compras públicas, com o excesso de poder em poucas pessoas, dentre outras.

**Mas, afinal, o que vem a ser corrupção na esfera pública?**

O termo corrupção na administração pública designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diferente dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de algum tipo de recompensa. *Corrupto* é, nesse sentido, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura do Estado. Trata-se, pois, de uma transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Existem sempre dois polos. Surge normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor (BOBBIO, MATTEUCCI & PASQUINO, 1998).

Johnston (1982) apresenta três perspectivas para explicar a corrupção: a) a perspectiva personalista que vê a corrupção originada da fragilidade da natureza humana; b) a perspectiva institucional que vê a corrupção como decorrente de problemas da administração pública; e c) a perspectiva sistêmica para a qual a corrupção emerge da interação do Estado com grupos privados, constituindo parte integrante do sistema político. Tais perspectivas se alternam e se imbricam, dependendo da percepção de cada observador. Numa visão histórica, contudo, o que se verifica é a emergência, a partir da década de 1950, de um significativo volume de pesquisas acadêmicas sobre este tema, sobretudo nos EUA.

Para Brei (1996), podemos distinguir, na atualidade, duas abordagens acadêmicas que tratam do problema. A primeira é a dos autores que analisam a corrupção associando-a com as características do sistema social, à integração social e ao desenvolvimento político: é a visão funcionalista, mais preocupada com os efeitos e o papel da corrupção do que propriamente com suas causas e soluções. Uma segunda abordagem destaca os efeitos negativos da corrupção sobre a sociedade, preocupando-se mais com a análise das causas do problema e com sua minimização. Esta se apresenta como uma forte reação à racionalização da abordagem funcionalista, preocupando-se mais com as causas e possíveis formas de redução do problema.

Fiquemos com a segunda abordagem. Esta afirma que existem crenças na sociedade que orientam as pessoas no julgamento da corruptibilidade de atos políticos ou administrativos. Elas supõem que qualquer um, em posição de poder, irá explorá-las em razão de interesses pessoais próprios, de família ou de outros grupos da sociedade. Sentindo um clima de corrupção, tornam-se todos corruptos (MYRDAL, 1968). É necessário que se considere ainda o mecanismo social, que a reforça e a mantém, envolvendo todas as crenças e emoções a ela ligadas, quando são tomadas medidas públicas vagamente rotuladas de *campanhas anticorrupção*, ou quando são tomadas outras medidas legais ou administrativas que buscam garantir e "reforçar" a integridade de funcionários públicos.

Grande parte dos estudiosos do tema da corrupção afirma que a fonte da corrupção sistêmica está em certos padrões de desigualdade e falta de coesão social. A corrupção surge como explicação do declínio da confiança, da lealdade e das relações entre os cidadãos de um Estado. Em um sentido estrito, a maior parte dos atos de corrupção se relaciona com o caráter moral do indivíduo e depende do nível de sua avareza e maldade. Entretanto, a corrupção do Estado resulta das consequências da natureza humana individual interagindo com sistemáticas e permanentes desigualdades em riqueza, poder e status na sociedade. Mas, para Brei, no entanto:

Considere-se, contudo, que o fim da desigualdade não assegura a eliminação da corrupção por ser ela também parte da condição humana. A corrupção no Estado e a corrupção na sociedade caminham juntas. Por isso, a solução do problema está tanto na educação da população quanto na sua participação no processo político, acompanhada de maior igualdade econômica. (BREI, 1996, p. 107).

A partir dessas premissas, os fatores que nos parecem aumentar a probabilidade de corrupção são: a) contato frequente entre servidores públicos e a sociedade, o que é desejável num sistema democrático, mas merece cuidados, para que trocas de presentes e favores sejam abertos e públicos, não criando obrigações por parte do servidor; b) hostilidade ou indiferença do público em relação aos objetivos do funcionário; e c) decisões que afetam interesses econômicos vitais do cidadão.

Acontece com frequência, em países em desenvolvimento, a administração burocrática enfatizar a supremacia dos políticos em vez da supremacia da administração pública. A presença da corrupção política é largamente responsável pela corrupção administrativa, que é a utilização de posições oficiais para ganhos privados. Para Brei (1996), as razões que levam a corrupção a proliferar em países em desenvolvimento são: a) ausência de uma ética do trabalho no serviço público, falta de comprometimento e responsabilidade, ocorrendo desrespeito a regras e regulamentos; b) pobreza e desigualdade, forçando indivíduos a tolerarem ou até a se envolverem com atos de corrupção; c) liderança e disciplina ineficientes por parte dos políticos, pela fraca noção do que seja o interesse social; d) expansão do papel do Estado e da burocracia, com crescimento do poder discricionário do servidor público, o que possibilita abusos; e) atitudes culturais e padrões de comportamento que privilegiam as orientações tradicionais ao invés das modernas; f) a existência de uma opinião pública fraca e apática, que não funciona como um antídoto à corrupção.

**CORRUPÇÃO: CAUSAS, CONSEQUÊNCIAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES**

Podemos perceber a existência de um paradoxo nas relações da sociedade com o fenômeno da corrupção. Em meio a sentimentos profundos de desaprovação, emerge a aceitação latente ou a legitimação da corrupção como parte inerente ao exercício do poder. Os cidadãos, por exemplo, mantêm em órgãos públicos políticos suspeitos de corrupção, em uma espécie de cumplicidade. A estrutura relacional em que a corrupção se apoia é essencialmente assimétrica pela desigualdade das posições dos atores, o que permite abusos de poder. Para Brei, “práticas corruptas tendem a beneficiar aqueles que dispõem de fontes de relacionamento que lhes permitem obter benefícios. Em razão do segredo que cerca tais práticas, o contágio é generalizado. A corrupção se expande pela perversão do próprio sistema” (BREI, 1996, p. 110).

Apesar de a corrupção dar a impressão de ser resultante de uma anomia social, ela não o é. Pelo contrário, ela introduz normas quando não existem, conformando os atores. As regras são paralelas e implícitas, porém claras para quem está no jogo. A maior vítima é a sociedade civil. Mas podemos acrescentar: uma vítima não de todo inocente.

Brei (1996) ainda afirma que uma maneira de identificar causas e níveis de corrupção está na verificação de que os sistemas culturais de todos os grupos sociais têm uma estrutura normativa dual: a) uma dimensão simbólica que é a visão idealizada que a sociedade tem de si mesma, mantida por leis, pelo discurso político e pela ação dos meios de comunicação, e b) uma dimensão operacional que é a prática confrontada com a realidade social. Estas duas dimensões interagem em vários sentidos podendo, por exemplo, camuflar a realidade. Quando um corte acontece entre as duas ordens de realidade, a dissociação sofre um processo de racionalização:

“a primeira dimensão funciona como ideologia que pode criar um tipo de mundo abstrato, substituto da realidade: um compromisso imaginário entre desejo e realidade. A segunda, a dimensão operacional, pode incluir práticas ilegais dentro de limites de legitimação com garantias legais e camuflagens justificáveis. Políticos passam a se defrontar com coerção e extorsão. Surge a dissociação normativa entre modo operacional e código simbólico, que aparece desconectado dos comportamentos”. (BREI, 1996).

Dependendo das várias visões apontadas para explicação das causas do problema, surgem algumas propostas para sua solução. Vejamos.

Nem sempre a corrupção é identificada como um problema. Os estudiosos que a veem como problema que deve ser diagnosticado e tratado são os que não se colocam no campo dos funcionalistas extremados. Esses consideram que pode ser adotada uma política para contenção das formas mais grosseiras de corrupção, enquanto se espera por mudanças nas circunstâncias para remover a utilidade funcional de tais práticas. É urna estratégia essencialmente passiva e influenciada pela crença de que a corrupção não exercerá consequências nefastas que prejudiquem o desenvolvimento do país. “As estratégias não devem ser exclusivas, mas mistas. Uma decisão a respeito depende do caráter do regime político e também do conhecimento do papel que a corrupção desempenha numa sociedade particular” (BREI, 1996, p. 111).

A corrupção pode ser erradicada, mais do que comumente se pensa, por uma educação para a ética e a cidadania. Mas pode resistente e não reagir a tais táticas. A dificuldade está na insuficiência de conhecimento para se efetuar esse julgamento antecipadamente. Para Huntington (1970),

quando se torna necessário reduzir a corrupção, a saída é incrementar a participação popular. Se a corrupção se desenvolve a partir da desorganização e da ausência de relacionamentos estáveis entre grupos e de padrões reconhecidos de autoridade, então o recomendável será o desenvolvimento de organizações políticas que exercitem autoridade efetiva e deem origem a unidades organizadas de interesses que transcendam os indivíduos e grupos sociais em geral. Enquanto a corrupção se direciona por interesses individuais privados e secretos, a participação tende a favorecer articulações baseadas em obrigações públicas explícitas. (HUNTINGTON, 1970, p. 142).

Brei (1966) vislumbra mudanças apenas de longo prazo, porque socialmente eliminar a corrupção requer a emergência de novos centros de poder fora da burocracia e o desenvolvimento de políticas competitivas. Tais mudanças virão apenas como resultado de longo período de desenvolvimento social e econômico. Para este autor,

A melhor garantia contra a corrupção está na estrutura hierárquica das organizações. O poder derivado de tais estruturas pode ser contido em canais claramente definidos e sujeitos a estrita supervisão. Outra solução, em termos de prevenção, é o *sprit de corps* como meio de controle social interno, caso medidas organizacionais falhem. O comportamento exemplar por parte dos superiores e um código estrito de supervisão podem ser mais efetivos do que normas legais. (BREI, 1996, p. 111).

Por outro lado, muitos estudiosos do problema propõem reformas administrativas que induzam a mudanças estruturais e de procedimentos na burocracia pública, assim como nas atitudes e comportamentos dos administradores. Além do treinamento de servidores, recomenda-se a descentralização das funções administrativas e o profundo comprometimento da liderança política com uma administração eficiente e efetiva.

Outras sugestões para políticas de combate à corrupção apresentadas por Myrdal (1968) incluem: a) redução ao mínimo de poderes discricionários dos funcionários; b) melhoria dos status social e econômico dos servidores por meio da revisão dos baixos salários; c) simplificação e precisão de normas e procedimentos para decisões políticas e administrativas que afetem pessoas e empresas privadas; d) alterações do código penal e outras leis para punir funcionários corruptos mais rápida e efetivamente; e) adoção de medidas contra setores privados que corrompam servidores; e f) limitação extrema de reserva ou confidencialidade de documentos públicos.

Para Johnston (1982), as medidas de curto e médio prazos devem ser tomadas a partir de um importante cuidado. Aqueles que pretendem combater a corrupção devem distinguir os casos menos e mais prejudiciais. Algumas formas de corrupção constituem importante mecanismo que atenua sutilmente os desequilíbrios entre oferta e procura, reduz o descontentamento com as condições sociais existentes e beneficia muitas pessoas. Eliminada essa espécie de corrupção, é preciso que os reformadores decidam o que colocar em seu lugar. Por outro lado, algumas outras espécies de corrupção merecem, sim, ataque mais sério por representarem maior ameaça às instituições e processos existentes.

Então, há que se decidir reunir e utilizar esforços consideráveis para a parte mais pesada dessa guerra ou diluir a pouca energia disponível investindo na parte mais leve, reforçando, por isso mesmo, as condições naturais de persistência dos casos mais graves e ameaçadores. Acreditamos que a solução para o problema esteja mais com a sociedade do que com a lei para impedir a corrupção e prevenir o crime: a sociedade e não a lei é que faz as coisas funcionarem. Somente com a participação e com a pressão popular, é que se pode esperar libertar a sociedade deste problema e levá-la a controlar o crime da corrupção. Quanto mais democracia, mais e melhores condições teremos de combater a corrupção e reduzi-la a níveis mínimos.

**Avanços e desafios no caso do Brasil**

O Brasil passou por várias Constituições, períodos de ditadura ou de maior abertura democrática, mas somente a partir da redemocratização na década de 1980 que se firmou uma forte consciência e a necessidade de uma legislação específica de combate à corrupção. Em 1993 foi dado o primeiro passo com a Lei das Licitações, onde todo ente público passa a ter um limite para compras, serviços e obras; em 2000, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs limites e deveres aos gastos públicos; em 2002, ganhamos mais uma ferramenta de controle com o pregão no âmbito federal, estadual e municipal para aquisição de bens e serviços; em 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527, a chamada Lei de Acesso à Informação, que determina, dentre outras obrigações, prazos para envio e respostas da administração a todos aqueles que solicitarem informações sobre os gastos públicos. E em 2013, talvez a mais alvissareira, a Lei nº 12.846 que foi denominada “Lei anticorrupção”, que responsabiliza pessoas físicas e jurídicas em caso de dano ao erário público.

Mais recentemente, em 2014, foi divulgado pela ONG Transparência Internacional o ranking dos países mais corruptos do planeta. O Brasil, pelo quarto ano consecutivo, estava na 69ª posição de 175 países, mostrando que, mesmo com tantos casos sendo investigados e julgados, ainda temos muito que fazer. A Dinamarca aparecia como exemplo a ser seguido (MILHORANCE, 2016). Com base neste estudo podemos perceber que quanto mais frágil for a democracia de um país, maior será a sua tendência à corrupção. Analisando as esferas públicas, podemos afirmar que, em qualquer setor, poderão ocorrer atos de corrupção, seja ele nas compras, impostos, concessão de licenças, etc. No campo político, a maior ocorrência se encontra nas campanhas eleitorais em que se observam compra de votos, utilização de caixa 2, financiamento de campanhas pelas grandes empresas em troca de defesa dos seus interesses pelos eleitos nas diversas esferas do governo. A Lava-jato é o melhor exemplo do que estamos falando.

Na contenção da corrupção, podemos falar de um dos princípios da Administração Pública que aparece na nossa Constituição, no caput do seu artigo 37: o princípio da moralidade (ou da probidade administrativa), onde um servidor não pode utilizar-se da Administração Pública visando à obtenção de vantagens pessoais ou para terceiros. Este princípio foi regulamentado em 1992, quando foi sancionada a Lei 8.429, a chamada Lei da Improbidade Administrativa, que em seu artigo 11º exemplifica o que constitui este ato:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

A impunidade costumeira faz com que a corrupção se torne algo banal, onde o corruptor tem a certeza que nunca será descoberto. Esta ausência de punição não vem somente da falta da lei, mas sim, da sua má ou nenhuma aplicação, onde facilmente um advogado consegue encontrar brechas e livrar pessoas que lesaram o patrimônio público de responder qualquer tipo de processo criminal. As consequências da corrupção são políticas, econômicas e sociais. No campo político, perde-se a credibilidade nos agentes públicos e o investimento privado; no econômico, dano ao erário; e nos sociais, a deficiência nos serviços públicos disponíveis para a população que deixa de usufruir dos serviços básicos, como saneamento, saúde, educação e segurança.

**Considerações finais**

Como pudemos observar neste trabalho, são muitas as análises teóricas para se compreender o que é a corrupção e as sugestões sobre como lidar com ela. A tentativa de resumir as várias abordagens utilizadas para a análise do problema permite concluir que a corrupção é um fenômeno social complexo e multifacetado com várias manifestações. A revisão das vertentes de pensamento existentes revela grande diversidade de enfoques quando se trata de identificar causas e consequências de atos de corrupção. Dependendo da análise, ora são ressaltados aspectos relativos à natureza humana, ora fatores econômicos, políticos, sociais e culturais.

As propostas de solução vão de estratégias essencialmente passivas a ações de intervenção mais estruturadas e sistemáticas. Quanto a práticas corruptas no governo, temos a acrescentar que muito pouco foi até agora realizado para medir seus efeitos e consequências numa perspectiva comparativa entre países. Os estudos têm sido ainda limitados inicialmente por divergências conceituais quanto ao fenômeno, e, subsequentemente, pela ausência de metodologia rigorosa para analisar o problema, crítica e empiricamente, em ternos do desempenho do governo, dos efeitos sobre os recursos públicos, custos sociais e sobre a própria ética do serviço público.

São também quase inexistentes levantamentos e avalições sobre os mecanismos experimentados por outros países no controle e combate à corrupção administrativa, seja pela via das instituições oficiais, seja pela das instituições independentes da sociedade civil. Todos esses são estudos que forneceriam elementos, para validar ou não, determinadas conceituações e afirmações e subsidiar formulações teóricas que viriam a contribuir para ampliar a compreensão da questão e fundamentar intervenções adequadas.

**REFERÊNCIAS**

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 11 ed. Brasília: UNB, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>> Acessado em 15 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11334022/artigo-2-da-lei-n-8429-de-02-de-junho-de-1992>> Acessado em 17 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>> Acessado em 18 jun. 2017.

BREI, Z. A. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8088/6904>> Acessado em 23/06/2017.

HUNTINGTON, S. P. Modernization and corruption. In: Heijenheirner. A. J. Political corruption readings comparative analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

JOHNSTON, M. Political corruption and public policy in America. Monterey: Brooks/Cole, 1982.

MILHORANCE, F. Oito lições de combate à corrupção que a Dinamarca pode dar ao Brasil. 27 jan. 2016. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_dinamarca_corrupcao_fm_ab>> Acessado em 21/06/2017.

MYRDAL, G. Corruption, its causes and effects: an enquiry into the poverty of nations. New York: Twentieth Century. 1968, v. 2.