

Não é preciso muito esforço de pesquisa para se reconhecer que, na história da humanidade, a origem da corrupção se confunde com a origem do Estado.

Embora o conceito exato do que constitui um ato de corrupção possa variar segundo os padrões culturais de cada sociedade, não é difícil encontrar definições consensuais a respeito: existe corrupção quando um indivíduo coloca ilícitamente interesses próprios acima dos interesses da coletividade e dos ideais a que está comprometido a servir. No serviço público, corrupto é todo comportamento diverso dos padrões normativos do sistema que busque o favorecimento ilícito de alguém, normalmente em troca de alguma recompensa para o agente.

Como se sabe, o propósito da corrupção é influenciar as ações públicas. Sendo assim, como ensina Gianfranco Pasquino, os que dela se servem procurarão intervir em três níveis. Antes de tudo, atuarão na fase de elaboração das normas. Nesse sentido, não é difícil distinguir, dentre as atividades dos chamados grupos de pressão, aquelas que - de modo ilegítimo - tentam influenciar parlamentares e técnicos das Casas Legislativas em prol de interesses particulares. O segundo nível situa-se no desenvolvimento das atividades executivas da administração. Aqui, busca-se a obtenção de vantagem na aplicação das normas que regem o funcionamento da burocracia estatal. Por último, a corrupção estende-se ao nível de aplicação da lei. Nesse caso, seu objetivo é evitar, ou pelo menos aplacar, a incidência de sanções legalmente previstas contra os transgressores. São, pois, objeto da corrupção, nos três níveis, os parlamentares, a burocracia estatal e a magistratura.

Já as causas da corrupção são de variada ordem. Em primeiro lugar, sendo uma característica quase que inerente ao Estado, é natural que sua ocorrência guarde estreita correlação com a amplitude do setor público. É dizer: quanto maior o Estado, maiores as possibilidades de comportamento corrupto que oferece. Associado a esse fator, apresenta-se como elemento estimulador da corrupção o grau elevado de institucionalização das relações estatais, ou, em outras palavras, o excesso de burocracia. Favorece ainda a incidência de corrupção a ausência de estabilidade institucional. Ambientes sujeitos a mudanças frequentes - quer organizacionais, quer legislativas - tendem a turvar as ações corruptas, dificultando a identificação dos responsáveis e mesmo o reconhecimento do comportamento irregular. Por fim, não se pode deixar de mencionar os fatores de ordem cultural verificados na ocorrência do fenômeno. Embora não se deva exagerar em sua importância como causa da corrupção, as diferenças culturais podem, em certa medida, efetivamente explicar os variados graus e formas de corrupção encontrados nos diferentes países.

---

1. Presidente do TCU

Inobstante a conotação claramente pejorativa do termo, há respeitáveis estudiosos que vêem - em determinadas circunstâncias - aspectos positivos na corrupção. O principal deles, para não nos estendermos em demasia, seria a eventual superação de entraves burocráticos. Nesse sentido, é lapidar a afirmação de Samuel Huntington: "a única coisa pior que uma sociedade com burocracia rígida, ultracentralizada e desonesta é aquela com uma burocracia rígida, ultracentralizada e honesta". Com efeito, contornar normas públicas de conduta por meio da corrupção pode conduzir, num primeiro momento, a certa eficiência econômica. Entretanto, é de se notar que os *benefícios* advindos da corrupção - em casos que tais - decorrem de mera disfunção organizacional que, a rigor, não deveria ser contornada apenas por uns poucos, mas corrigida em favor de todos.

Se são, no mínimo, de natureza duvidosa os benefícios circunstanciais proporcionados pela corrupção, suas nefastas conseqüências são claras e indiscutíveis. Numa rápida abordagem, poderíamos citar, entre outras, o desperdício de recursos públicos escassos, o agravamento das distorções na distribuição da renda nacional, a inibição de investimentos nas áreas com elevada corrupção, a perda de credibilidade das instituições públicas e a geração de instabilidade política.

A preocupação com a corrupção tem adquirido relevo nos últimos anos. Afinal, os recursos que a alimentam são, via de regra, aqueles que se subtraem, indiretamente, das camadas mais carentes da população. Defender o erário é, pois, tarefa que se impõe a todo administrador público. E, nesse sentido, muito se tem discutido acerca das melhores estratégias de atuação. O Grupo de Trabalho sobre Probidade e Ética Cívica da OEA, criado em 1994, recomenda como medidas a serem adotadas o fortalecimento das instituições democráticas, a educação formal e informal voltada para o fortalecimento dos valores morais e o estímulo ao envolvimento de segmentos da sociedade civil. Por sua vez, o Grupo Latino-Americano no 12º Seminário ONU/Intosai, realizado em Viena no final de 1996, a essas recomendações ainda acrescentou, entre outras, o aperfeiçoamento da legislação anticorrupção, a divulgação ampla dos resultados das ações dos órgãos de fiscalização e a simplificação dos procedimentos administrativos.

Em face da natureza deste artigo, não vou me estender nesse ponto. Apenas gostaria de destacar alguns aspectos que considero, no momento, de maior interesse.

É certo que a corrupção tem um custo social e material. Entretanto, também as políticas de redução da corrupção têm seu custo. E este pode ser tanto direto (representado pelas estruturas típicas de controle, em termos de pessoal e materiais) como indireto (traduzido, de modo abrangente, pela perda de eficiência organizacional). Com efeito, um dos principais instigadores da criação de rotinas excessivas na administração pública tem sido, precisamente, o desejo de controlar a corrupção. Por conseguinte, o estabelecimento de mecanismos anticorrupção deve se conter em limites que não onerem em demasia o aparelho estatal, com custo superior aos desvios que pretende evitar, nem comprometam seu desempenho com o aumento exagerado da burocracia. Nesse sentido, as entidades fiscalizadoras, para bem atenderem aos reclamos das sociedades a que servem, precisam desenvolver

estruturas que lhes garantam agilidade e eficácia, evitando a adoção de procedimentos dispendiosos e estéreis para concentrar-se naquilo que concretamente represente risco para o Estado. Isso requer, sobretudo, detido planejamento e constante aperfeiçoamento técnico de seus agentes.

De outra parte, se o excesso de burocracia é um dos fatores que fomentam a ocorrência de atos de corrupção, isso acontece, em boa medida, porque o fenômeno da hiperburocratização tende a inibir a participação da sociedade no processo de fiscalização do Estado. No entanto, os sistemas modernos de controle não podem prescindir do auxílio da população no direcionamento de suas atividades, sob risco de perda de objetividade. E a participação popular deve ser estimulada não só pelo incentivo à criação de organizações não governamentais de combate à corrupção, mas, principalmente, pela garantia de acesso aos negócios do Estado daquele que é seu maior interessado e alvo de toda ação pública - o cidadão.

Em suma, a corrupção é um mal que precisa ser, continuamente, combatido. E, para isso, não mais se admite a manutenção de pesadas e onerosas estruturas de controle. É preciso, com a participação da sociedade, desenvolver estratégias que contemplem simplificação e eficácia, agilidade e eficiência. Está aí o desafio das entidades públicas de fiscalização.

