

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Para o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Marcos Fernandes Gonçalves Silva

René Augusto de Faria Breuel

São Paulo
2006

Índice

1. Introdução.....	3
2. Definições e Panorama Brasileiro.....	7
3. Combate a Corrupção: Desafios.....	10
3.1 Dimensão Ético-Existencial.....	10
3.2 Dimensão Cultural.....	13
3.3 Dimensão Político-Legal.....	16
3.4 Dimensão Estrutural.....	18
3.5 Dimensão Social.....	20
4. Combate à Corrupção: Perspectivas.....	23
4.1 Dimensão Ético-Existencial.....	23
4.2 Dimensão Cultural.....	26
4.3 Dimensão Político-Legal.....	30
4.4 Dimensão Estrutural.....	33
4.5 Dimensão Social.....	36
5. Uma Metodologia Integrada.....	38
6. Aplicação: Um Caso Bem Sucedido.....	41
7. Conclusão.....	44
8. Referências Bibliográficas.....	48

1. Introdução

Difícilmente é possível exagero acerca dos males que a corrupção causa às sociedades. Ela prejudica todas as pessoas, não importando sua condição social, raça ou orientação política, ao desviar a pessoas desonestas recursos que deveriam ser utilizados ao bem de todos. A corrupção é uma causa decisiva para fenômenos amplos e graves como a pobreza, a desigualdade social, a injustiça, a descrença na democracia, o subdesenvolvimento. “A corrupção corrói a dignidade do cidadão, contamina os indivíduos, deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras.”¹ Ou, nas palavras de experiência e autoridade de Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, em seu discurso sobre a adoção da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

“A corrupção é uma praga traiçoeira que possui uma ampla gama de efeitos corrosivos nas sociedades. Ela mina a democracia e o domínio da lei, leva a violações dos direitos humanos, distorce mercados, erode a qualidade de vida, e permite que o crime organizado, o terrorismo e outras ameaças à segurança humana floresçam. O maligno fenômeno é encontrado em todos os países – grandes e pequenos, ricos e pobres – mas é no mundo em desenvolvimento que seus efeitos são mais destrutíveis. A corrupção afeta os pobres desproporcionalmente – desviando verbas para o desenvolvimento, comprometendo a habilidade governamental de prover serviços essenciais, alimentando a desigualdade e injustiça, e desencorajando investimentos e apoio externos. A corrupção é o elemento chave na falta de performance econômica, e um grande obstáculo para o alívio da fome e o desenvolvimento.”²

A corrupção é um fenômeno que danifica, de forma eficiente, o funcionamento das sociedades. “A corrupção distorce seriamente a atividade econômica e nega às pessoas de modo geral os benefícios de seus esforços”,³ declara Peter Eigen, presidente da Transparency International, a mais ativa ONG no combate à corrupção.

A corrupção que assola a Indonésia é um exemplo emblemático da perniciosidade desse fenômeno. O governador da região de Aceh foi preso no final de 2004 por crime de corrupção, ao participar de esquema de supervalorização da compra de um helicóptero russo, como noticia o jornal Business Times, de Singapura.⁴ Mas o tsunami que devastou a região em 26 de dezembro mostrou as extensões ainda mais nocivas da corrupção. Em reportagem de 13 de janeiro de 2005, o prestigiado jornal The New York Times acautela: “A cultura de corrupção da Indonésia surge como grande preocupação no momento em que os Estados Unidos e outros governos mundiais

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

preparam-se para canalizar centenas de milhões de dólares de ajuda para a região devastada pelo tsunami, Aceh”.⁵ Já em 6 de abril de 2005, numa reportagem sob o título “Onde o tsunami devastou, dificilmente sinais de ajuda”, o próprio The New York Times relata: “Três meses após o tsunami ter devastado Banda Aceh e dezenas de milhares de corpos foram removidos, vastas áreas da cidade indonésia permanecem amontoadas de entulho, com quase nenhuma reconstrução e pouco sinal dos bilhões e dólares em doações externas; (...) não há escavadoras, nenhum sinal de limpeza do entulho ou conserto de pontes e rodovias, nenhuma descontaminação da água e nenhuma reconstrução de linhas de energia, e as únicas pessoas que parecem estar trabalhando duramente são os saqueadores que ruminam pelas ruínas.”⁶ Diante de um fato com esse, alguém pode perguntar, indignado: com uma catástrofe natural que matou milhares de pessoas, como é possível alguém ter coragem de desviar recursos, fruto de doações, e deixar ainda que muitos outros compatriotas sofram e padeçam por falta de ajuda? Como essa pessoa consegue manter-se de consciência tranqüila? Mas há ainda mais. De acordo com a população local de Aceh, a região mais devastada pelo tsunami, o número de mortos vai muito além dos 166.320 divulgados pelo governo indonésio.⁷ As estimativas dos habitantes de Aceh é que o número de mortos na região resultantes do tsunami de 26 de dezembro de 2004 está entre 1 milhão e 2 milhões de pessoas, fato que o governo não deseja divulgar por se tratar Aceh uma província com ambições separatistas.⁸ De novo, como é possível que pessoas possam desviar recursos, abster-se de ajudar e falsificar números diante de catástrofe tão grande? De fato o problema da corrupção é pernicioso e grave, e deve ser combatido com afinco.

Esse traiçoeiro fenômeno atinge de forma aguda a sociedade brasileira. Especialistas calculam que a corrupção desperdiça de 5 a 10% do Produto Interno Bruto brasileiro, embora a clandestinidade de atos nesse campo não permita estimativas exatas de sua amplitude e incidência. Mesmo assim, esse percentual corresponde a algo entre US\$ 4 bilhões a US\$ 8 bilhões que deixam de ser utilizados para o desenvolvimento do Brasil.⁹ A corrupção reduz a eficiência e a produtividade da sociedade brasileira, sendo uma firme âncora contra o desenvolvimento do Brasil.

A corrupção brasileira não é um fenômeno isolado, mas tem tanto como causas como conseqüências os outros vários problemas que afligem o Brasil. Segundo o Ministério da Justiça, cerca de 70% do dinheiro sujo no Brasil tem como origem a corrupção.¹⁰ Criminalidade, desigualdade de renda, exclusão social, injustiça, impunidade, subdesenvolvimento são todos problemas relacionados à corrupção.

2. Definições e Panorama Brasileiro

Definições

Para que a corrupção possa ser efetivamente combatida, é necessário que haja compreensão e definição acurada do problema. São várias as possíveis abordagens, e pode-se ter diferentes graus de delimitação do conceito. A seguir são apresentadas variadas definições do fenômeno da corrupção, para que as diferentes faces do problema possam ser vislumbradas.

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa e o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa trazem, respectivamente, as seguintes definições para a palavra corrupção:

“**Corrupção** s.f. ato, processo ou efeito de corromper (...) 2 modificação, adulteração das características originais de algo 3 fig. depravação de hábitos, costumes etc.; devassidão 4 ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, ger. com oferecimento de dinheiro; suborno (usou a c. para aprovar o seu projeto entre os membros do partido) 5 emprego, por parte de grupo de pessoas de serviço público e/ou particular, de meios ilegais para, em benefício próprio, apropriar-se de informações privilegiadas, ger. acarretando crime de lesa-pátria (é grande a c. no país) 6 JUR disposição apresentada por funcionário público de agir em interesse próprio ou de outrem, não cumprindo com suas funções, prejudicando o andamento do trabalho etc.; prevaricação (...)”¹¹

“Corrupção. (...) S. f. 1. Ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação 2. Devassidão, depravação, perversão 3. Suborno, peita (...)”¹²

Dessas definições, pode-se extrair três possíveis sentidos para corrupção. O primeiro é algo moralmente condenável (segunda definição do Aurélio e a terceira do Houaiss). O segundo sentido é que corrupção envolve suborno e dinheiro (quarta definição do Houaiss). Em terceiro lugar, a corrupção implica no uso de bens/serviços/poderes públicos para fins privados, de forma ilegal (quinta e sexta definições do Houaiss). Evidentemente, esses sentidos são complementares, podendo ser usados em um caso particular e não em outro (por exemplo, não necessariamente a corrupção envolve dinheiro).

Quatro estudiosos da corrupção definem-na das seguintes formas:

“[Corrupção é] a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor.” Andreski¹³

“Corrupção é o comportamento de agentes públicos que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados.” Huntington¹⁴

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

“Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados.” Encyclopaedia of Social Sciences¹⁵

“[Corrupção governamental é] a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.” Shleifer & Vishny¹⁶

Essas quatro definições enquadram-se no terceiro sentido delineado acima, de que a corrupção implica no uso de bens/serviços/poderes públicos para fins privados, de forma ilegal. Esse é, de fato, o sentido mais comum atribuído à palavra corrupção, e que será usado na maior parte da presente obra. Entretanto, é preciso ter em mente que a palavra pode possuir também outros sentidos, mais amplos. Pode-se chamar, por exemplo, de corrupção o desleixo daquele que aplica regras de controle em uma empresa em favor de um amigo.

Dentro do sentido mais comum, no qual o corrupto usa serviços/bens/poderes públicos para fins privados, à margem da lei, é interessante um aprofundamento na compreensão do fenômeno da corrupção. Pode-se citar a tipologia desenvolvida por Alatas e explicada por Silva. A corrupção *transativa* envolve renda transferida e repartida entre as partes envolvidas; corrupção *extorsiva* é associada ao pagamento de propina para evitar algum tipo de prejuízo ao pagador; corrupção *defensiva* é o pagamento de propina por coerção, em motivo de autodefesa; corrupção *preventiva* envolve o pagamento de propinas ou doação de presentes visando algum favor futuro; corrupção *nepotista* refere-se à indicação de parentes ou amigos para empregos públicos, uma forma de transferência de renda e de relação clientelista; corrupção *autogerativa* envolve o ato de um agente público que se beneficia a si mesmo; por fim, corrupção *de apoio* é a praticada para encobrir corrupção previamente cometida.¹⁷ Essa tipologia centra-se nas formas em que o ato corrupto de transferência de recursos ou obtenção de benefícios ocorre, não se prendendo à atividade de um agente público.

Outra interessante tipologia é a desenvolvida por Heidenheimer, explicada por Bezerra. A primeira definição de corrupção é aquela centrada no ofício público, chamada de definição legalista, ou seja, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido a busca de recompensas para si próprio ou para outrem. O segundo tipo de corrupção é o centrado no mercado, no qual o foco está na maximização da renda pessoal pelo ocupante do cargo público. Em terceiro lugar, há a definição centrada na idéia do bem público, na qual uma prática é considerada corrupta quando o interesse comum é violado em função da preocupação com ganhos particulares.¹⁸ Essa tipologia refere-se ao foco dado ao conceito de corrupção, em que os diferentes tipos centram-se, respectivamente, no processo, no sujeito e no objeto da prática corrupta.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Dessa forma, o conceito de corrupção é geralmente tratado, tanto na literatura do assunto como na presente obra, como o uso de bens/serviços/poderes públicos para fins privados, de forma ilegal. É preciso ter em mente, porém, que outros sentidos são possíveis, para que não se caia no perigo de uma definição limitada e rígida, que impede a compreensão e conseqüente combate a outras formas de corrupção que não a delineada pela definição adotada.

Panorama Brasileiro

Uma vez ponderados a natureza, o processo, o sujeito, o objeto e as formas da corrupção, é possível estudar-se e compreender-se a ocorrência desse fenômeno no Brasil. O país, por qualquer prisma que se observe, sofre intensamente com as sangrias causadas pelos agentes e sistemas corruptos atuantes. É senso comum entre os brasileiros o fato de viverem em um país marcado pela corrupção, e que há ainda muito a ser feito para que ela seja efetivamente superada.

Para a compreensão do panorama atual do Brasil nesse problema, são centrais as pesquisas realizadas pela ONG Transparency International (TI), que divulga índices e estudos a respeito do fenômeno da corrupção e das medidas de combate a ele. Na tabela a seguir, são mostrados os efeitos da corrupção nas esferas de vida em um país (dados internacionais)¹⁹.

Efeitos da Corrupção nas Esferas de Vida em um País			
	Vida Pessoal e Familiar	Ambiente de Negócios	Vida Política
De maneira alguma	32%	13%	11%
Efeitos pequenos	23%	19%	15%
Efeitos moderados	23%	30%	26%
Efeitos grandes	20%	33%	44%
Não sei / Sem resposta	3%	6%	5%
Fonte: Barômetro de Corrupção Mundial 2004 (Transparency International)			

Podemos observar que a corrupção é vista com seus maiores efeitos na vida política, seguida pelo ambiente de negócios e, em terceiro lugar, pela vida pessoal e familiar. Esses dados eram esperados, pelo foco tradicionalmente dado ao setor público, como visto nas definições acima, que é aquele com maior corrupção percebida. Por outro lado, os dados mostram a falta de conscientização relativa em relação aos efeitos da corrupção sobre a vida pessoal e familiar.

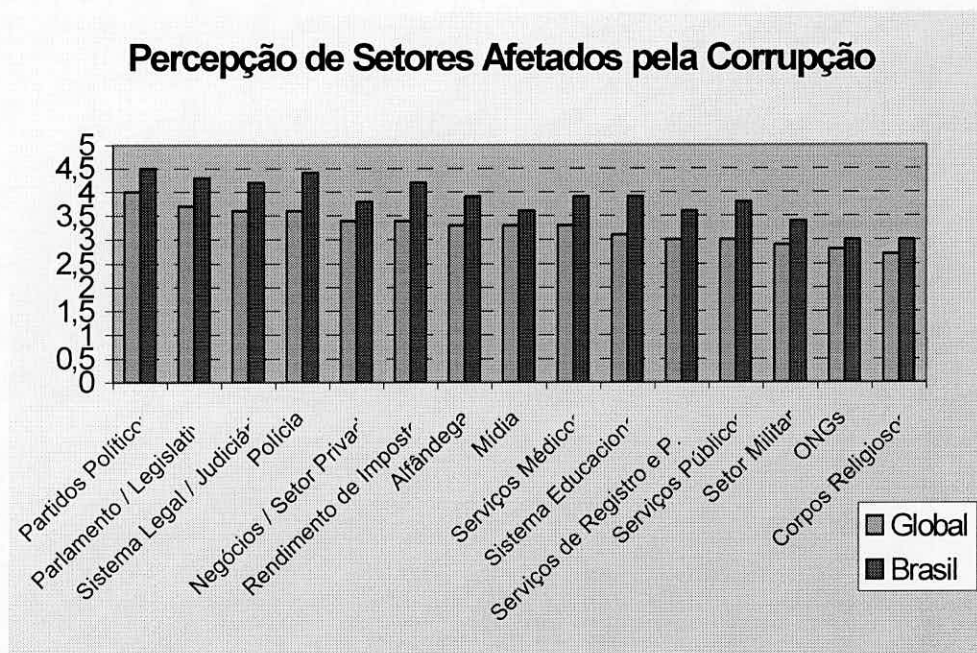
A Transparency International possui também uma classificação em relação à percepção geral do grau de corrupção, por país. Na escala, 0 corresponde a altamente corrupto, enquanto que 10 corresponde a altamente limpo. Em 2004, ao Brasil foi atribuída a nota 3,9, que posicionou o país na 59ª posição. Com efeito, o índice está de acordo com a percepção

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

generalizada da corrupção brasileira. O quadro adquire cores ainda mais escuras quando se observa a evolução (ou falta dela) das notas atribuídas ao Brasil nos últimos anos, apresentada no gráfico abaixo.²⁰



A Transparency International publica também o Barômetro de Corrupção Mundial, que mede quais são os diferentes setores da sociedade afetados pela corrupção. O Brasil aparece comparado à média global no seguinte gráfico²¹, do Barômetro de 2004, numa escala em que 1 significa sem corrupção e 5 extremamente corrupto.



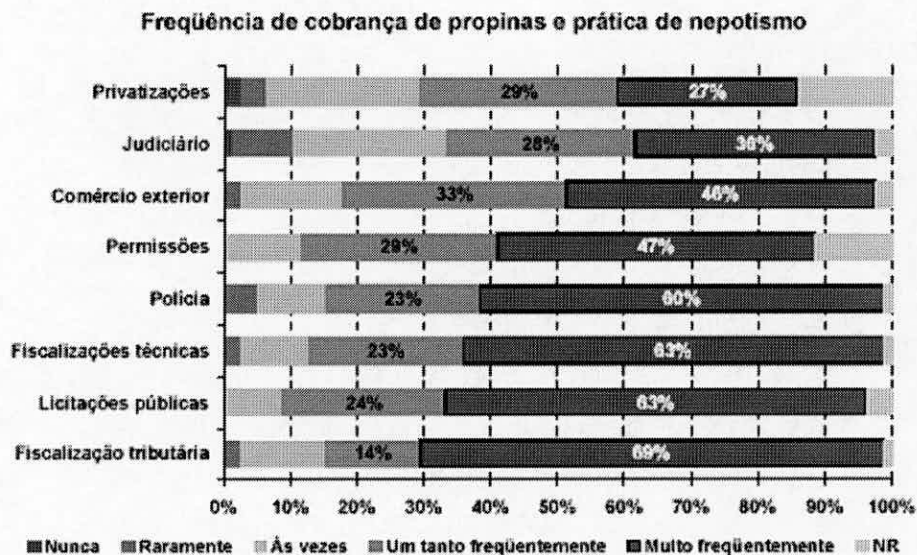
No Barômetro de 2004, pode-se observar que o Brasil permanece acima da média global em todos os quesitos. O grau de percepção de corrupção por setor segue a tendência mundial,

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

com os partidos políticos com a liderança no mundo e no Brasil. Também no caso brasileiro o Parlamento/Legislativo e o Sistema Legal/Judiciário têm forte percepção de incidência de corrupção, com a classe política de modo geral como o grupo social pior visto.

Uma particularidade do Brasil é a polícia, no segundo lugar na percepção dos setores mais corruptos do país. Outra desproporção em relação à média global são os rendimentos de impostos, percepção essa fruto natural da imensa carga tributária praticada no Brasil.

Por fim, pode-se citar também os dados da pesquisa Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado, 2003, realizada pela Transparência Brasil junto com a Kroll. Nela participaram 78 empresas nacionais e estrangeiras atuando no Brasil. Alguns importantes dados aparecem no gráfico abaixo²².



Constata-se que o processo campeão na frequência de propinas e prática de nepotismo no Brasil é a fiscalização tributária. Outras atividades/setores em que a maioria das empresas respondentes apontaram como frequentes a cobrança de propinas e a prática de nepotismo são as licitações públicas, as fiscalizações técnicas e a polícia.

As baixas notas no índice geral de percepção de corrupção, a estagnação brasileira nesse quesito, a percepção da corrupção brasileira nos diferentes setores sempre acima da média mundial e a freqüente prática de ações corruptas são algumas das informações que enchem os brasileiros de vergonha e devem servir de catalisador para o combate a esse problema brasileiro tão significativo.

3. Combate à Corrupção: Desafios

Nessa seção, o fenômeno da corrupção será analisado em cinco diferentes dimensões, ético-existencial, cultural, político-legal, estrutural e social, bem como será apontada a situação brasileira em cada uma dessas esferas. É importante notar que essa análise não tem a pretensão de ser exaustiva, o que não é possível no escopo da presente obra, mas espera-se que sejam fornecidos importantes conceitos, diagnósticos e dados úteis para a compreensão do combate à corrupção. Uma abordagem multidisciplinar será utilizada, para que uma análise ampla e sólida seja possível diante do problema multifacetado da corrupção.

3.1 Dimensão Ético-Existencial

Freqüentemente a corrupção é tratada ou estudada como um fenômeno resultante de estruturas sociais disformes, falta de desenvolvimento institucional, ausência de leis apropriadas, reduzida conscientização nacional, ou outros fatores deficientes a nível sócio-estrutural. Tais elementos certamente contribuem para a proliferação da corrupção, mas é ingenuidade considerar que, quando atingidos estados ótimos de desenvolvimento e funcionamento social, as ocorrências de corrupção serão eliminadas. A origem do problema está mais embaixo. A corrupção, como fenômeno humano, expressa-se nas redes sociais, na interação de pessoas em diferentes cargos, postos, posições sociais, cuja participação em transações e atividades dos sistemas sociais de que fazem parte (governo, empresas, ...) pode ser corrupta, pode desrespeitar as leis e almejar o benefício próprio ou de alguém próximo. As atividades que podem ser caracterizadas como corruptas são facilitadas, restringidas ou impedidas por aspectos sócio-estruturais, mas a origem da corrupção não está nos arranjos sociais, mas sim nas *pessoas* que ocupam esses arranjos. O fenômeno da corrupção não ocorre pela forma como a sociedade se organiza, mas pelas pessoas que compõem a sociedade. Reflexões da filosofia, teologia e psicologia trazem luz à dimensão ético-existencial da corrupção.

“Enganoso é o coração, mais do que todas as coisas, e desesperadamente corrupto; quem o conhecerá?”²³, declara a sabedoria sagrada. Ocorrem transações e atividades corruptas porque assim o são as pessoas que as executam. Em outras palavras, a causa da ocorrência de atos corruptos são as pessoas que realizam esses atos. Como afirma Sigmund Freud, comentando a corrupção entre outros problemas humanos, “o seu próximo é, para eles [os homens], não apenas

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

um ajudante potencial ou um objeto sexual, mas também alguém que os tenta a satisfazer sobre ele sua agressividade, a explorar sua capacidade de trabalho sem compensação, (...) apoderar-se de suas posses, (...). Quem, em face de toda a sua experiência de vida e da história, terá a coragem de discutir essa asserção?”²⁴ Aqui utiliza-se o primeiro sentido discutido de corrupção, definido pelo Dicionário Aurélio como devassidão, depravação, perversão, ou seja, os atos moralmente condenáveis cometidos por pessoas.

Marilena Chauí, escrevendo em uma perspectiva kantiana, explica: “A Natureza nos impele a agir por interesse. Este é a forma natural do egoísmo que nos leva a usar coisas e pessoas como meios e instrumentos para o que desejamos. Além disso, o interesse nos faz viver na ilusão de que somos livres e racionais por realizarmos ações que julgamos terem sido decididas livremente por nós, quando, na verdade, são um impulso cego determinado pela causalidade natural. Agir por interesse é agir determinado por motivações físicas, psíquicas, vitais, à maneira dos animais.”²⁵ Assim, não somente são atividades corruptas a cobrança de propina ou a licitação pública fraudulenta, mas também a sonegação de imposto praticada pelo empresário, a “cola” usada pelo estudante em seu exame universitário ou o troco a mais que a garotinha recebe no supermercado, percebe e não diz nada. Certamente, se indivíduos fossem questionados, e fossem fornecidos exemplos de atos que podem ser considerados corruptos, moralmente condenáveis, não haveria ninguém que poderia dizer que nunca cometera nenhum deles. A corrupção é universal, isto é, atinge a todos os seres humanos, sem exceção. O comportamento ético é atingido por esforço, e não por resultado de um agente moral displicente. Arranjos sociais podem estimular ou coibir atos corruptos, mas são as pessoas os autores e responsáveis por eles.

Assim, ainda que fossem atingidos estados ótimos de desenvolvimento e corrigidos todos os erros de funcionamento sócio-estruturais, atos de corrupção continuariam a ocorrer. Exemplos de corrupção de sociedades bem desenvolvidas nos aspectos sociais, políticos, legais e estruturais podem ilustrar esse fato. Em reportagem do dia 16 de março de 2005, a respeitada revista alemã *Der Spiegel* publicou: “Um prejuízo de 5 a 10 bilhões de euros resulta anualmente de corrupção no setor de construção alemão. Essa soma é divulgada hoje pela associação alemã da Transparency International (TI) na apresentação do Relatório Mundial de Corrupção (*Welt-Korruptionsberichts*) 2005 em Berlim. (...) O relatório da organização ativa em todo o mundo posiciona o escândalo de corrupção da construção da usina de incineração de lixo de Colônia como um dos seis “Monumentos da Corrupção”. No projeto, cujo valor total é de cerca de 400 milhões de euros, 13 milhões de euros devem ter sido supostamente desviados.”²⁶ Outro exemplo de ato moralmente condenável é um ocorrido na Nova Zelândia, país que ocupa o 2º

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

lugar no Índice de Percepção de Corrupção de 2004 da Transparency International, com a invejável nota 9,6, onde um bem-humorado *cartoon*²⁷ satiriza falsas promessas da política local.



“- Você prometeu a eles um tanto muito de extra super, senhor. Quão sustentável é isso em seis ou nove anos? – Isso está distante duas ou três eleições. Não muitos desses caras irão estar presentes mantendo controle...” Mesmo sociedades desenvolvidas como a neozelandesa e a alemã não escapam dos efeitos da corrupção.

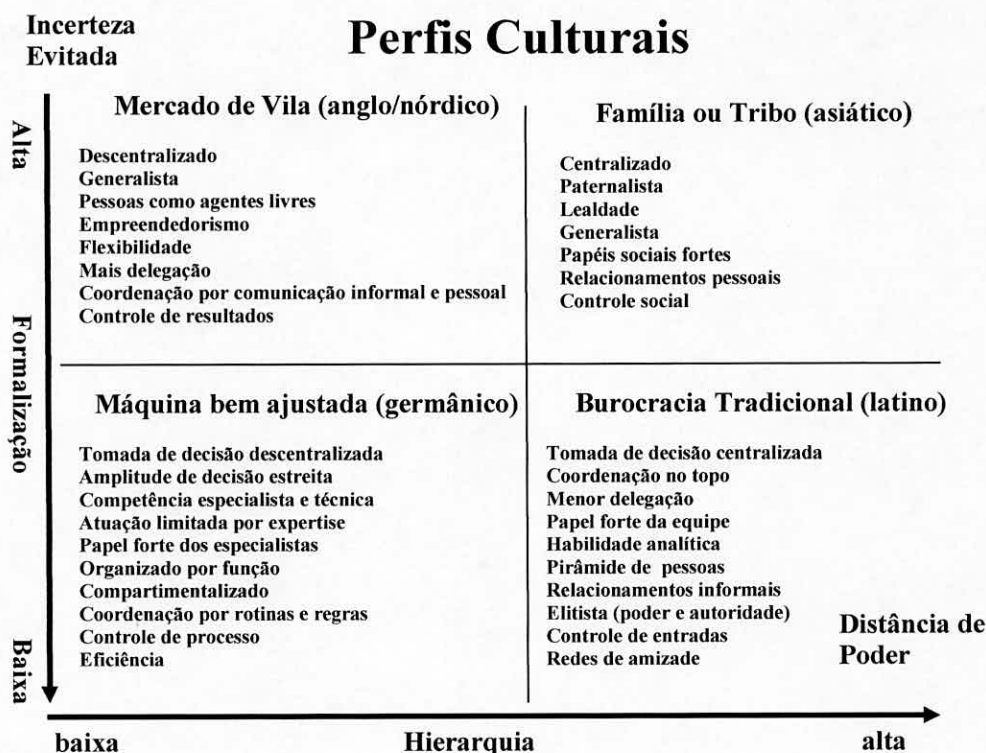
Assim, atos de corrupção não são anomalias decorrentes de desarranjos sociais ou de indivíduos que sofrem problemas patológicos, mas expressões corriqueiras da inclinação corrupta do coração humano. Não há pessoa imune à tentação da corrupção, ela é universal a todos os indivíduos. Essa afirmação aplica-se também aos brasileiros. Não basta combater-se as estruturas e sistemas que incentivam a corrupção na sociedade, é preciso atuar-se também sobre os indivíduos, pois eles são a origem, os autores e os responsáveis pelos atos de corrupção.

Dessa forma, além de atuar nos elementos sócio-estruturais que promovem ou facilitam a corrupção, é necessário que se compreenda a dimensão ético-existencial da corrupção para que possa-se efetivamente combatê-la. A origem da corrupção está nas pessoas que a praticam, na medida em que elas transgridem padrões éticos e agem de forma centrada em si mesmo. Por outro lado, como defende a orientação de Aristóteles (onde, para o leitor moderno, fica mais claro substituir a palavra Cidade pela palavra público): “Mesmo se houver identidade entre o bem do indivíduo e o da Cidade, é manifestamente uma tarefa muito mais importante e mais perfeita conhecer e salvaguardar o bem da Cidade, pois o bem não é seguramente amável mesmo para um indivíduo, mas é mais belo e mais divino aplicado a uma nação ou à Cidade.”²⁸

3.2 Dimensão Cultural

A Dimensão Cultural refere-se aos valores, pressupostos e símbolos aceitos de maneira compartilhada e tácita por uma sociedade ou por grupos sociais. “Cultura é um conjunto de pressupostos básicos – soluções compartilhadas para problemas universais de adaptação externa (como sobreviver) e integração interna (como permanecer juntos) – que evoluíram ao longo do tempo e são entregues de uma geração para a outra.”²⁹, define Edgar Schein. A cultura pode justificar e/ou promover a corrupção ou então coibi-la e recriá-la. Ela é um fator essencial na dinâmica de funcionamento dos grupos sociais e das sociedades, sendo capaz de influenciar como aqueles que a compartilham percebem, pensam e sentem.

A cultura brasileira pode ser enquadrada nos padrões latinos, por sua colonização predominantemente portuguesa. Na categorização de Hofstede, compartilhando sua posição com outras sociedades de cultura latina, a cultura brasileira é identificada por ter grande distância de poder, na qual diferenças grandes de hierarquia, poder e riqueza entre diferentes membros da sociedade são tolerados e aceitos; por forte aversão à incerteza, ou seja, resistência a novas idéias e comportamentos (tradicionalismo); e por corporativismo social, em que um indivíduo enxerga-se predominantemente como membro de um grupo social. Assim, o Brasil encaixa-se no modelo social de burocracia tradicional, identificado no quarto quadrante do gráfico de perfis culturais adaptado de Hofstede abaixo³⁰.



COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Para a compreensão da influência da cultura sobre a corrupção no Brasil, é importante conhecer-se alguns dos pressupostos básicos compartilhados da cultura brasileira. Mesmo reconhecendo a diversidade e pluralidade brasileiros, Freitas resume os principais traços culturais compartilhados pela maioria dos brasileiros. O primeiro deles é hierarquia, que se expressa na tendência à centralização do poder dentro dos grupos sociais, no distanciamento nas relações entre diferentes grupos sociais e na passividade e aceitação dos grupos inferiores. Um segundo traço é o personalismo, em que a sociedade é baseada em relações pessoais, há a busca de proximidade e afeto nas relações e o paternalismo expressa-se em domínio moral e econômico. Um terceiro traço da cultura brasileira é a malandragem, a flexibilidade e adaptabilidade como meio de navegação social, com o famoso “jeitinho” como sua expressão característica. Freitas aponta como traços culturais brasileiros ainda o sensualismo, isto é, o gosto pelo sensual e pelo exótico nas relações sociais, e o traço aventureiro, que aparece na tendência à aversão ao trabalho manual ou metódico e no indivíduo mais sonhador que disciplinado³¹. Dessa análise, pode-se observar que os traços de hierarquia, personalismo e malandragem brasileiros são significativas influências a favor da corrupção no país.

Nesse sentido, falando da “cultura do doutor”, Silva explica:

“no Brasil, a relação entre o público e o privado moldou-se de acordo com a aceitação tácita de que a desigualdade – por sinal, extrema e excludente – é um valor aparentemente compartilhado por muitos brasileiros, não somente aqueles que, na prática, representam o poder de fato. (...) o Estado, no Brasil, antecede à sociedade civil e a gestão da coisa pública sempre esteve a cargo dessa mesma elite douta – elite que, devido à definição pouco clara do que era o bem comum, habituou-se a apropriar-se dos recursos públicos utilizando-se das mais variadas formas, do nepotismo ao roubo puro e simples.”³²

Os pressupostos da desigualdade e de que alguns grupos podem se considerar “donos” do Estado são fortes aliados da corrupção brasileira. Explanando outros traços culturais brasileiros que promovem a corrupção, Silva continua:

“Na América Latina, a forte herança do centralismo ibérico, incluindo-se aí as estruturas de dominação patrimonialista e o clientelismo, influenciou a forma de ação do Estado populista desenvolvimentista na economia. (...) O patrimonialismo e o clientelismo brasileiros possuem uma dimensão extremamente perversa, já que a necessidade de participar de uma panelinha é imposta como condição de sobrevivência política e econômica dos agentes. (...) A persistência de estruturas de dominação patrimonialista e o clientelismo legitima formas de internalização

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

da renda e da riqueza que estão calcadas na ausência de diferenciação entre o que é público e o que é privado.”³³

No aspecto político, é também interessante a colocação de Marilena Chauí, a respeito da influência dos pressupostos da cultura brasileira sobre a percepção e atuação dos agentes políticos.

“O partidos políticos [no Brasil] costumam ser de três tipos: os clientelistas, que mantêm relações de favor com seus eleitores, os vanguardistas, que substituem seus eleitores pela vontade dos dirigentes partidários, e os populistas, que tratam seus eleitores como um pai de família (o despostes) trata seus filhos menores. Favor, substituição e paternalismo evidenciam que a prática da participação política, através de representantes, não consegue se realizar no Brasil.”³⁴

Práticas políticas como essas são corroboradas por pesquisas empíricas. Em pesquisa da Transparência Brasil, uma das questões a que foram submetidas diversas empresas foi “Além do pagamento de propinas, quais outros métodos são comuns para se obter tratamento diferenciado por parte de quem toma decisões na administração pública?” A essa pergunta a maioria das empresas respondentes apontou freqüentes práticas. Presentes e gentilezas freqüentes foram mencionados por 74,3% dos entrevistados, contribuir para campanhas eleitorais responderam 52,7% dos respondentes, enquanto que 47,3% deles apontaram também a prática do nepotismo³⁵. Tais números demonstram que práticas corruptas estão enraizadas ao funcionamento e à cultura da sociedade brasileira.

Com efeito, em uma cultura baseada na desigualdade, na hierarquia, no personalismo, na malandragem, no patrimonialismo e no clientelismo, a corrupção emerge como prática tolerada, quase que justificada. A prática de atos à margem da lei para benefício próprio é vergonhosamente comum no Brasil, e tem muitos pressupostos da cultura compartilhada pelos brasileiros a seu lado. É imprescindível que o fenômeno da corrupção seja combatido também em sua dimensão cultural, para que vitórias duradouras contra ele possam ser alcançadas.

3.3 Dimensão Político-Legal

Em terceiro lugar, a dimensão político-legal refere-se aos sistemas de governo, legislação e juízo de um país, e em que grau esses podem ser considerados eficientes, transparentes e limpos. Nesse aspecto, o Brasil tem muito a melhorar. O arcabouço institucional do país é lento, obscuro e muitas vezes tomado pelos mesmos grupos dominantes (oligarquias). Nesta parte será dado maior foco às questões do Poder Judiciário, com apontamentos também referentes ao Executivo e o Legislativo. Na parte perspectivas da dimensão político-legal, analisar-se-á as propostas em andamento para a Reforma Política, a eficácia de medidas anti-corrupção e serão feitos apontamentos em relação às leis que combatem a corrupção brasileira.

Um poder à espera de reforma

Há atualmente, no Brasil, generalizada descrença em relação ao Poder Judiciário. Ele é considerado lento, impune, à mercê das manobras jurídicas de advogados habilitados. O sentimento comum é que os que possuem recursos abastados quase nunca são justamente punidos, seja por poderem pagar bons advogados, seja por comprarem sentenças. O Judiciário, portanto, contribui para a corrupção no Brasil, por não fornecer um sistema de julgamentos e punições crível e temível. Como admite Waldir Pires, ex-Ministro do Controle e Transparência, promotores públicos e juizes têm sido lentos para agir diante de evidências em casos de corrupção.³⁶

Diversas são as causas para esse subdesempenho. A primeira delas é o número de magistrados contra o volume de trabalho. A esse respeito, analisa Ives Gandra:

“Se analisarmos o número de magistrados que temos, verificaremos que, pela população brasileira, o número é absolutamente inadequado, inferior às necessidades. Para 165 milhões de habitantes temos em torno de 13 mil magistrados em nível federal e estadual. Vale dizer, em nenhum país do mundo civilizado há tão poucos magistrados para tantos jurisdicionados”.³⁷

Os números são apresentados pela revista *Veja*, em reportagem do dia 7 de julho de 2004:

“Nos Estados Unidos, os juizes da Suprema Corte julgam, por ano, uma média de 100 ações. No Brasil, chegam às mãos dos magistrados quase 7.000 processos – por mês. Pior: mais de 80% deles tratam de casos que o Tribunal já julgou antes. O resultado é que ações como a que

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

o ex-governador do Pará Jader Barbalho responde por desvio de dinheiro público acabam mofando por anos nas gavetas do tribunal.”³⁸

Tal quadro, de poucos magistrados para muitos casos a espera de julgamento, configura uma questão a ser resolvida.

Entretanto, não é somente contratando mais pessoas que o Judiciário será mais eficiente. Ele também precisa alterar sua forma de funcionamento, como propõe a Veja:

“O código processual brasileiro dispõe de um cardápio tão vasto de recursos – as ferramentas jurídicas por meio das quais é possível modificar ou reverter uma sentença – que, para réus com acesso a bons advogados, encontrar uma brecha que os livre da cadeia acaba sendo mais fácil do que fraudar uma licitação. ‘A possibilidade de entrar com recursos no Brasil dificulta a conclusão dos processos, abarrotam os tribunais e cria uma situação de desigualdade: são beneficiados aqueles que têm dinheiro para pagar os melhores advogados’, afirma o presidente da Associação dos Juizes Federais, Jorge Maurique.”³⁹

Além da diminuição da possibilidade de recursos a serem requeridos pelo réu, outra interessante medida seria a reformulação da forma de julgamento. Nos Estados Unidos, um caso anterior gera padrões de sentença, isto é, não é necessário realizar todo um processo de julgamento para um caso se algum anterior e semelhante a ele já percorreu o tribunal e teve sentença decretada. Algo semelhante poderia ser pensado para o Judiciário brasileiro, onde a maior parte dos casos a serem julgados são semelhantes.

Outros apontamentos

Além de reformar o Judiciário, é necessário que se estenda e amplie a legislação anticorrupção no Brasil. Boas iniciativas têm sido a Lei de Licitações (n.º 8.666) e a da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101), mas há ainda outras áreas a serem supridas de legislação definida e abrangente, nas esferas municipal, estadual e federal.

Em resumo, o Brasil precisa ter uma base institucional que seja eficiente, crível e que combata ativamente a corrupção. A dimensão político-legal é esfera importantíssima de combate a esse problema, pois ela que melhor supre os instrumentos legais, judiciários e de fiscalização dos atos corruptos. Resta saber se haverá força para realizar as medidas e reformas necessárias, já que, como aponta pesquisa anteriormente citada, partidos políticos, Legislativo e Judiciário estão no topo das percepções como os setores mais corruptos da sociedade.

3.4 Dimensão Estrutural

A dimensão estrutural refere-se a como a sociedade, e especialmente suas organizações, se estruturam. Ela envolve sistemas de organização do trabalho, hierarquia, poder, dependência ou independência, gestão de pessoas, controle e vigilância, transações com o ambiente externo, processamento de informações, entre outros. Na perspectiva do combate à corrupção, a forma como a sociedade e suas organizações se estruturam é fundamental para a coibição, permissão e até incentivo à corrupção. Aqui entende-se como organizações prefeituras, órgãos governamentais, departamentos, autarquias, partidos, empresas, ONGs, organizações de mídia, etc.

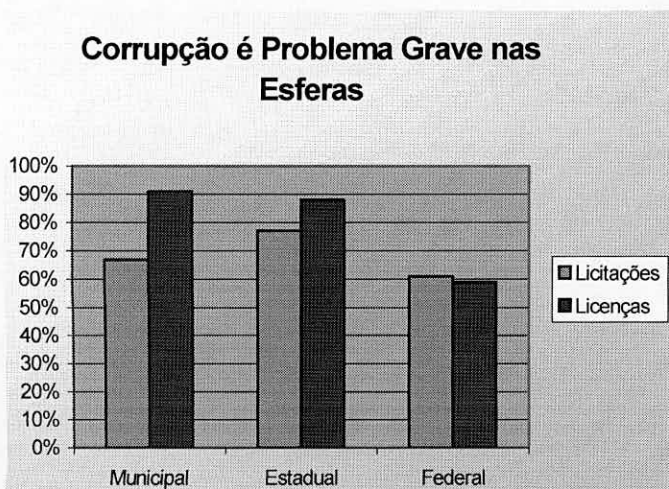
O desafio do combate à corrupção na dimensão estrutural é o desenho de estruturas e sistemas que inibam práticas corruptas de acontecer. “A prática [da Polícia Federal de investigar seus próprios policiais] comprova que todo esquema de corrupção necessita da cumplicidade de um agente público para subsistir.”, afirma reportagem da revista Veja, o que delineia um importante desafio de conceber estruturas que coíbam práticas como essas. Continua a reportagem: “Das 23 últimas grandes operações executadas [pela Polícia Federal], catorze resultaram na prisão de servidores públicos – incluindo, além de policiais federais, rodoviários e civis. Ao atacar esse flanco, ainda que isso signifique cortar a própria carne, a PF ajuda a combater um dos principais pilares da corrupção.”⁴⁰ Portanto, é preciso conhecer-se fatores estruturais que influam na ocorrência de casos de corrupção para prevenir o problema de maneira eficiente.

Um primeiro fator estrutural que influi na ocorrência de práticas corruptas é a transparência. De modo geral, quanto mais transparente é um processo, quanto mais informações são disponíveis ao público sobre ele, quanto mais fácil é o acesso e compreensão dessas informações, quanto menores forem as possibilidades manobras não percebidas, mais difícil é que práticas corruptas aconteçam. “Significa, também [combater a corrupção], introduzir em toda a administração o princípio da máxima abertura de informações. Não existe melhor inseticida contra a corrupção do que a informação precisa e prestada em tempo.”⁴¹, declara Claudio Weber Abramo. Assim, para coibir incidências de corrupção, as organizações devem ser desenhadas de modo que não haja ofício a ser desempenhado sem a observação, participação, ou em casos extremos, até a dependência de várias pessoas. Ao mesmo tempo, as informações relevantes dos processos governamentais devem ser divulgadas ao grande público e sofrer auditorias regulares.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Um segundo importante fator estrutural a ser mencionado é o grau de dependência de uma organização a outras ou a algum elemento do ambiente externo ou governo. De modo geral, a configuração de redes interdependentes é inibidora da corrupção, por limitar o poder de decisão e a autonomia de agentes isolados. Um exemplo disso é o Conselho de Transparência, que conta com a participação de representantes “da Ordem dos Advogados do Brasil, o representante da Associação Brasileira de Imprensa, representantes dos órgãos da sociedade civil - como a CNBB, como as igrejas evangélicas, representantes dos empresários, representantes dos trabalhadores, representantes de ONGs (...)”⁴². A participação aberta a vários setores da sociedade certamente inibirá práticas corruptas nesse conselho. Por outro lado, órgãos de controle, como ouvidorias, controladorias, *ombudsmen*, polícias, devem ter grande grau de independência para seu funcionamento apropriado. Pode-se citar, como ilustração, o caso da Polícia Federal, que só em 1995 desatrelou-se do governo e pôde realizar investigações com maior independência e imparcialidade.⁴³

Além dos fatores estruturais que inibem a corrupção, é importante o conhecimento das



esferas e práticas mais comuns no Brasil.

Um relatório da Transparência Brasil e da Kroll acerca da perspectiva do setor privado da corrupção no Brasil traz o gráfico ao lado⁴⁴, de percepção da gravidade do problema por esfera e por tipo de prática corrupta. O problema de licitações é mais grave na esfera estadual, enquanto que as licenças são percebidas como um maior problema na

esfera municipal. Tais dados são importantes balizadores para futuras ações governamentais para o combate à corrupção por tipo de prática.

Assim, causa importante para a incidência de casos de corrupção é a configuração estrutural das organizações. Utilizando medidas como transparência e graus ótimos de dependência/independência, é possível criar ambientes que estimulem a prestação de contas e o profissionalismo e inibam a ocorrência de práticas corruptas. Recomenda-se, também, estudos aprofundados sobre tipos mais comuns de práticas de corrupção e de incidência estrutural, para que os recursos empregados da luta contra esse fenômeno sejam apropriadamente utilizados e consigam estancar o problema.

3.5 Dimensão Social

A dimensão social da corrupção refere-se, não ao sentido muitas vezes atribuído ao termo, de macrorelações entre diferentes grupos de interesse, de classe social e orientação ideológica a nível de sociedade. O sentido atribuído para social aqui é o das relações pessoais que envolvem um indivíduo, a mais concreta das cinco dimensões. Refere-se ao processo que o indivíduo passa de socialização, de ser aceito ou rejeitado em grupos, e os efeitos resultantes de fazer parte de determinado grupo.

Para a compreensão dessa dimensão da corrupção é central a palestra proferida por C. S. Lewis, autor inglês, na Universidade de Londres, em 1944. Entitulada *The Inner Ring* (O Círculo Interno), ela descreve o processo universalmente conhecido, mas difícil de ser colocado em palavras, da formação de uma hierarquia não escrita, paralela à hierarquia formal, onde não há admissões ou exclusões explícitas, apenas sabe-se quem está dentro, referida por expressões como “as pessoas importantes”, “os que sabem”, ou um cobiçoso “eles”. Em sistemas sociais ou organizações,

“você descobre gradualmente, de maneiras quase indefiníveis, que ela existe e que você está do lado de fora, e depois, talvez, você está dentro. Há coisas que correspondem a senhas, mas que também são espontâneas e informais. Uma gíria particular, um apelido particular, uma maneira alusiva de conversação são as marcas. (...) Um dos mais dominantes elementos [na vida de um homem] é o desejo de estar dentro do Círculo local e o terror de ser deixado de fora.”⁴⁵

O processo de ser admitido e fazer parte desses grupos muitas vezes corresponde, envolto em um clima de jovialidade, de intimidade, ações que uma pessoa por si só não realizaria. Lewis desenha uma cena para ilustrar esse processo:

“Com uma bebida ou uma xícara de café, disfarçado de trivialidade, entre duas piadas, vindo dos lábios de um homem ou uma mulher que você tem podido recentemente conhecer e que espera conhecer melhor ainda – justo no momento em que você está mais ansioso para não ser rude, ou ingênuo ou mesquinho – a pista virá. Será uma pista de algo não de acordo com as regras técnicas de jogo limpo; algo que o público, o ignorante, o romântico público nunca entenderia, (...) mas algo, diz seu novo amigo, que ‘nós’ – e você tenta não corar de puro prazer diante da palavra ‘nós’ – algo que ‘nós sempre fazemos’. (...) Seria tão terrível ver a

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

face daquele homem – aquela genial, confidencial, prazerosa, sofisticada face – tornar-se subitamente fria e desdenhosa, e saber que você foi testado para entrar no Círculo Interno e foi rejeitado. E depois, se você for atraído para dentro, na próxima semana será algo um pouco além das regras, e ano que vem algo ainda mais além, mas tudo no clima mais alegre e amigável. Pode terminar com um acidente, um escândalo, uma sentença penal.”⁴⁶

Já que não seria amigável dizer não, fazer parte de grupos muitas vezes impele pessoas a cometerem atos imorais, a envolverem-se, aos poucos, de maneira pouco percebida, em esquemas de corrupção. Como afirma Sutherland,

“o comportamento criminal é aprendido em associação com aqueles que definem esse comportamento favoravelmente e em isolamento daqueles que o definem desfavoravelmente, e uma pessoa, em situação apropriada, engaja-se em um comportamento criminal se, e somente se, o peso das definições favoráveis excede o peso das definições desfavoráveis.”⁴⁷

O fenômeno da formação de grupos é humano, universal e inevitável. Pitt-Rivers nota que as relações de amizade coexistem e freqüentemente perpassam “as estruturas formais” da sociedade.⁴⁸ Nas palavras de Bezerra:

“A sobreposição de relações institucionais e relações pessoais afeta o que se poderia conceber como a realização ‘pura’ das relações institucionais e pessoais. (...) as relações de uma pessoa, e daquelas com as quais ela mantém um laço, apresentam-se como uma modalidade de capital social ao qual se pode recorrer em certas circunstâncias, sobretudo aquelas em que as ligações podem ser úteis – como garantir o acesso a vantagens e pessoas, a benefícios localizados nos planos formais, evitar os riscos da aplicação dos princípios imparciais ou impedir que sejam tomadas medidas adversas a esta pessoa.”⁴⁹

O uso de relações pessoais para ultrapassar os limites da estrutura formal é particularmente predominante no Brasil. Como explica Silva,

“A estruturação do clientelismo e da dominação patrimonialista no Brasil tem numa outra ‘instituição’ sua forma mais definida: as panelinhas. (...) Uma panelinha econômica e política geralmente inclui burocratas, juizes, homens de negócios e políticos. As panelinhas se estruturam de forma competitiva e cada uma possui um objetivo comum, qual seja, apropriar-se dos recursos públicos e da máquina do Estado e garantir a impunidade para seus membros.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

(...) O patrimonialismo e o clientelismo brasileiros possuem uma dimensão extremamente perversa, já que a necessidade de participar de uma panelinha é imposta como condição de sobrevivência política e econômica dos agentes.”⁵⁰

Assim, a dimensão social é um forte fator de proliferação e impunidade da corrupção. Grupos muitas vezes impelem pessoas a ultrapassar limites morais que elas anteriormente tinham, ao fornecer um *glamour* especial aos integrantes daquele grupo. A sobreposição de relações pessoais às profissionais permite transgressões de regras e “jeitinhos” na aplicação delas, costume arraigado à cultura brasileira. É fundamental a compreensão da dimensão social da corrupção para entender seu funcionamento e poder-se combatê-la de modo efetivo.

4. Combate à Corrupção: Perspectivas

Na seção Combate à Corrupção: Perspectivas serão propostas, à luz dos desafios das diferentes dimensões da corrupção delineados anteriormente, medidas, idéias e soluções para o efetivo combate a esse problema. Apesar das diferentes dimensões sobrepor-se em vários aspectos e não poderem ser rigorosamente separadas na ocorrência prática de casos de corrupção, será mantida a mesma estrutura de cinco dimensões para fins de clareza, permitindo uma compreensão definida e organizada das diferentes medidas propostas de combate ao problema.

4.1 Dimensão Ético-Existencial

É grande o desafio da atuação do combate à corrupção na dimensão ético-existencial. A corrupção, como anteriormente desenvolvido, é um fenômeno universal, que atinge pessoas independentemente de sua posição social, nacionalidade, desenvolvimento sócio-estrutural do ambiente em que vive, entre outros fatores. Para a correta compreensão da corrupção na dimensão ético-existencial, não se deve prender-se à definição mais usual do termo, em que corrupção é o uso de bens/serviços/poderes públicos para fins privados, de forma ilegal, mas sim compreender-se a corrupção como um fenômeno mais amplo, em que é corrupto um ato moralmente condenável, como a fraude utilizada por um aluno em exame universitário. Essa perspectiva permitirá uma linha de combate que terá como alvo a origem do problema, isto é, os agentes moralmente responsáveis que são as pessoas.

O instrumento de combate à corrupção na dimensão ético-existencial é a educação e conscientização.

“A educação é central à prevenção da corrupção. Até leis e regulações claras e instituições bem desenhadas não serão suficientes para prevenir a corrupção, a menos que cidadãos demandem ativamente prestação de contas do governo e de instituições. As atitudes e expectativas dos cidadãos são cruciais para a construção de uma administração pública responsiva. (...) A educação de ética para os jovens pode ajudar a quebrar o ciclo da corrupção, já que os jovens de hoje são os potenciais líderes de amanhã.”⁵¹

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Aquilo que é mais importante deve ser continuamente ensinado, ou, nas palavras de Platão, “Aquilo que um povo valoriza, cultiva.”⁵² E isso vale de maneira especial para a conscientização dos malefícios da corrupção.

Entre muitos possíveis exemplos, serão citados dois programas que fornecem parâmetros bem sucedidos de educação como forma de combate à corrupção, relatados em Ensinando Integridade à Juventude (Teaching Integrity to Youth)⁵³, formulado pela Transparency International (TI). O primeiro deles chama-se A Nova Geração Honesta, desenhado pela Comissão Contra a Corrupção (CCAC) de Macau, China. Seu propósito é encorajar a consciência de jovens a respeito da importância da integridade através de atividades como jogos e discussões. Além da publicação de material de ensino (livros, CD, jogo de xadrez) e organização de seminários para a conscientização de alunos de ensino médio a respeito da importância da integridade, um importante elemento na estratégia de ensino da CCAC é uma área chamada Paraíso da Integridade, especialmente concebida para crianças de ensino primário. Em vez do tradicional método da exposição, a mensagem é passada de uma maneira interessante e interativa, na área que é desenhada mais como um *playground* do que uma sala de aula para deixar os alunos confortáveis e capazes de dar suas opiniões. Através de uma história em que quatro personagens envolvem-se em um caso de corrupção, os alunos participam e entram no lugar dos personagens, contribuindo para o final da história. Entre janeiro e julho de 2004, 10.000 estudantes participaram do programa, e estudantes e professores atestam a efetividade dos métodos. Esse exemplo mostra que o valor de integridade pode ser passado desde a infância às crianças, utilizando-se métodos apropriados para elas.

Outro exemplo de sucesso de conscientização a respeito da corrupção é promovido pela TI-Itália e o Ministério da Educação local, em que seminários são promovidos utilizando ‘heróis do dia-a-dia’ locais, para que os estudantes possam identificar-se. O programa estimula a reflexão de estudantes universitários e de ensino médio, levantando as questões de casos de corrupção, conscientização e comportamento ético. Desde 1997, foram realizados mais de 50 seminários, e a resposta dos estudantes é entusiástica, sendo que eles devem em seguida promover seminários similares por conta própria em suas escolas. A cobertura dos seminários em jornais, revistas, televisão e livros multiplicou o efeito de conscientização do programa. Assim, essa iniciativa contribui significativamente para o ensino da juventude e a conscientização da sociedade italiana a respeito das causas e feitos do fenômeno da corrupção.

Apesar de ser difícil mensurar-se os resultados da educação, os dois exemplos promovidos em Macau e na Itália atestam a importância da educação na formação de cidadãos éticos e responsáveis. Como eles mostram, os programas devem ser adequados à faixa etária dos

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

participantes, facilitando sua identificação com as problemáticas apresentadas. O significado, importância e necessidade de comportamentos éticos precisam ser continuamente comunicados, para que práticas corruptas percam sua atratividade e sejam vistas como sempre condenáveis às pessoas. Assim, educação e a conscientização devem ser promovidas em todos os níveis sociais para combater a origem do pernicioso problema da corrupção.

4.2 Dimensão Cultural

Muitas são as medidas possíveis no combate à corrupção na dimensão cultural. Nessa parte, será fornecido, inicialmente, um modelo de diagnóstico e alteração de cultura organizacional, cujos princípios podem ser transpostos para a cultura em esfera mais ampla, como a de uma sociedade. Em seguida serão apresentadas medidas de combate à corrupção brasileira na dimensão cultural.

Uma metodologia de análise cultural

Para Edgar Schein, uma cultura organizacional existe em três níveis. Na superfície são encontrados artefatos e comportamentos, mais abaixo estão valores e normas, e no nível mais profundo estão as crenças e pressupostos. Pressupostos e crenças representam o que os membros de uma cultura crêem ser a realidade e assim influenciam como eles percebem, pensam e sentem. Os pressupostos compartilhados não são geralmente conscientemente percebidos, muito menos questionados. Exemplos de pressupostos em organizações (órgãos, departamentos, prefeituras, empresas, ...) podem ser “Cada um na sua”, “Podemos encontrar algo errado em tudo” ou “Regras só valem no papel”. Eles referem-se, por exemplo, à natureza da realidade, à natureza do tempo e do espaço, à natureza humana. Já valores são princípios, alvos e padrões tidos em uma cultura como com valor intrínseco. Eles são a base para os julgamentos sobre certo e errado. Exemplos de possíveis valores organizacionais são espontaneidade, integridade ou malandragem. Por fim, artefatos e comportamentos são as expressões visíveis e tangíveis de valores, crenças e pressupostos de uma cultura. Possíveis artefatos são rituais, cerimônias, linguagem, objetos físicos. Assim, uma organização pode ter o pressuposto de desigualdade entre pessoas, que se manifesta no valor do sucesso e que se tangibiliza em salas maiores quanto maior for o nível hierárquico da pessoa.⁵⁴

Esse referencial teórico permite uma metodologia para diagnóstico de uma cultura. Ela pode ser usada em diferentes organizações, como órgãos governamentais, ministérios, empresas, autarquias, prefeituras, departamentos, etc. A identificação de artefatos e comportamentos é feita por observação, a de valores e normas por entrevistas e pesquisas, enquanto que pressupostos e crenças podem ser apenas inferidos e interpretados. Dessa forma, partindo do mais tangível para o menos é possível descobrir as camadas mais inferiores de uma cultura. Por exemplo, a forma de cumprimento de beijos e abraços pode revelar o valor de informalidade.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Diante do diagnóstico cultural, um grupo dominante que influencia a cultura é geralmente percebido. “A habilidade de formar valores, preferências, cognições e percepções significa que descontentamentos e questões não são levantados ou, se são levantadas, não são nunca articuladas e transformadas em demandas e desafios. (...) Se bem sucedidos, atores dominantes previnem que outros façam desafios ao legitimar as posições de poder existente e criar percepções dos resultados como benéficos, aceitáveis ou inevitáveis.”⁵⁵

Assim, para aqueles que identificam uma cultura organizacional que promove/permite/legitima a corrupção, a efetiva atuação na esfera cultural implicará, primeiramente, a identificação dos artefatos, comportamentos, valores, pressupostos e crenças daquela cultura, juntamente com a constatação (ou não) de um grupo dominante que fornece discurso legitimador do *status quo*. O passo seguinte é a contestação e remoção do grupo dominante (estratégia também desenvolvida nas dimensões estrutural e social dessa obra), juntamente com a promoção de novos artefatos que provoquem mudanças em valores e pressupostos daquela cultura. Por exemplo, pode ser realizada uma solene cerimônia de empoçamento dos funcionários que substituirão os anteriores, corruptos, em que uma importante figura política discursará e entregará objetos simbólicos (como medalhas ou troféus) a funcionários que resistiram aos esquemas corruptos e participaram no combate a eles. Dessa forma, ainda que difícil e sutil, é possível atuação no combate à corrupção na dimensão cultural, principalmente se restrita a uma organização.

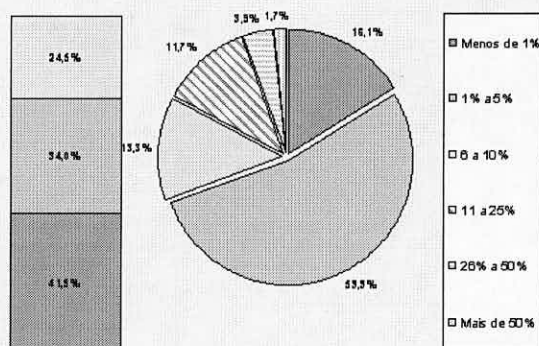
Reformando a cultura brasileira

Ainda que mais em dimensões mais amplas, tentativas de mudanças culturais em proporções nacionais também são possíveis. A conscientização brasileira em torno do problema da corrupção tem aumentado, como atesta Waldir Pires, ex-Ministro do Controle e Transparência, “[as denúncias] cresceram muito. Hoje estamos [na Controladoria Geral da União] com 20 por dia, alguma coisa como 600 denúncias por mês”.⁵⁶ Outro dado que comprova essa percepção é a pesquisa realizada pela Transparência Brasil, em que na avaliação da gravidade dos problemas da cidade de São Paulo, os cidadãos colocam a corrupção como o segundo maior problema da cidade, com 98,5% dos 1200 entrevistados respondendo que a corrupção é um grave problema.⁵⁷

A mesma pesquisa aponta que as empresas possuem hoje tal percepção da seriedade da corrupção a ponto de estarem dispostas a pagar parte de seu faturamento se o problema fosse eliminado, como mostra o gráfico abaixo.⁵⁸

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Empresas – Qual porcentagem de seu faturamento você pagaria para eliminar a corrupção na cidade de são paulo?



De fato, muitas empresas têm isso além do discurso de integridade e negócios socialmente responsáveis. Um exemplo disso é o Banco ABN AMRO Real. A atitude de desenvolvimento sustentável do banco expressa-se em ações como produtos socioambientais, fundos de investimento socialmente responsáveis e microcrédito, além da exclusão de financiamento de empresas que exerçam atividades que usam o trabalho infantil, promovam a prostituição ou extraíam florestas nativas.⁵⁹ Um segundo exemplo é dado pela empresa de restaurantes Exal, sediada em Curitiba, que possui um código de ética explicitamente anti-corrupção:

1. “Não fornecemos nem recebemos subornos de qualquer espécie ou quantia a qualquer pessoa ou organização, pública ou privada, para fins justificáveis ou não.
2. Não possuímos “Caixa 2” ou qualquer outra forma de operação ilegal. Todas as operações são executadas na forma da lei vigente no país, estado e município em que operamos.
3. Pautamos nossas ações e negócios na transparência. Não fazemos acordos escusos ou “debaixo do pano”. Falamos estritamente a verdade. (...)”⁶⁰

Além de órgãos governamentais e empresas, outro ator social que têm sido fundamental na conscientização da sociedade brasileira é a mídia. Através de denúncias de casos pequenos ou grandes, como os de mensalão, mensalinho, sanguessugas, entre outros, revistas, jornais e programas televisivos são basilares na mobilização da opinião pública nacional contra à corrupção.

Portanto, é possível o combate à corrupção em sua dimensão cultural. Seja através do diagnóstico e atuação em esfera organizacional, mediante identificação e intervenção nos pressupostos, crenças, valores, normas, artefatos e comportamentos, seja na conscientização do

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

país por atores sociais responsáveis, como empresas, ONGs, mídia e órgãos do governo, a cultura que promove e legitima a corrupção pode ser exposta e enfrentada.

4.3 Dimensão Político-Legal

“Nos últimos anos, o Brasil tomou novas medidas contra a corrupção, e elas estão funcionando. O Ministério Público colocou criminosos de colarinho branco na cadeia. O Congresso aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento que leva à prisão o administrador público irresponsável com o dinheiro do contribuinte. Há CPIs a plena carga. A boa notícia é que existem instrumentos mais eficientes à disposição do poder público para coibir os ladrões. (...)”⁶¹

É a opinião de Tales Alvarenga. Com efeito, apesar da constante visibilidade dos casos de corrupção no governo, o Brasil tem progredido muito nos últimos anos, com a conscientização da sociedade, a crescente intolerância e a criação de instrumentos anti-corrupção na dimensão político-legal. Esta parte será dividida em três, onde serão analisadas as propostas de Reforma Política no Brasil, será considerado o bom exemplo da Lei de Licitações como instrumento contra a corrupção e serão analisados a eficácia de algumas medidas anti-corrupção.

A Reforma Política

Sob o tema Reforma Política encontra-se uma gama extensa e variada, muitas vezes conflitantes, de propostas. Não se pode, portanto, estabelecer uma crítica monolítica sobre esse tema, mas é necessário dividi-la em suas principais áreas para uma avaliação justa e apropriada. A seguir são analisadas os principais temas da Reforma, classificadas em três grupos: sistema eleitoral, sistema partidário e questões complementares.

Primeiramente, existem três propostas principais sob o tema sistema eleitoral, a criação do voto distrital misto (com variações em propostas), a eleição em listas fechadas determinadas pelos partidos e a limitação de coligações partidárias pra o legislativo. Tanto o voto distrital misto como a eleição em listas fechadas e a limitação das coligações partidárias contam com um sólido apoio parlamentar e importantes vantagens para o sistema político brasileiro. Seus principais benefícios são o fortalecimento dos partidos, maior conscientização do eleitor em ideologias e propostas e menos em indivíduos, diminuição do número de partidos e conseqüente maior governabilidade, representação tanto de interesses locais do eleitorado (nas votações distritais), como de interesses supra-locais (nas votações proporcionais), representação justa dos votos do eleitor (na limitação das coligações) e maior qualidade das coligações realizadas, que serão principalmente por afinidade de ideologia e não jogos de poder. As três propostas trazem

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

preciosas vantagens para a solidez do sistema eleitoral brasileiro e devem ser implementadas em lugar de suas contrapartidas atuais.

Em segundo lugar, a Reforma Política traz duas propostas acerca do funcionamento do sistema partidário: fidelidade partidária e funcionamento parlamentar dos partidos. Ambos os temas são de vital importância para o desempenho do Poder Legislativo no Brasil. A fidelidade partidária é imperativa diante do quadro utilitarista e personalista dos parlamentares hoje, que trocam facilmente de partido. É também necessária que se mantenha uma cláusula de barreira significativa que barre o acesso de partidos pequenos, de pouca relevância, solidifique o sistema partidário e garanta a governabilidade do Congresso Nacional. “Não tem sentido que existam partidos que não têm voto”⁶², defende Fernando Henrique Cardoso. Assim, ambas as propostas de reforma do sistema partidário são fundamentais para um melhor funcionamento desse.

Em terceiro lugar, existem duas importantes propostas de reforma sob o tema questões complementares: a distribuição do tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral no rádio e na televisão e o financiamento das campanhas eleitorais. Ambas as propostas procuram equalizar o poder dos partidos de fortalecer-se por meios não políticos, no caso meios de propaganda e meios econômicos, e são portanto benéficas para a saúde da democracia brasileira. Essas propostas também asseguram uma maior vigilância sobre a corrupção, no caso da propaganda eleitoral gratuita, do consentimento do troca-troca de partido que desconfigura o cenário que o eleitor escolheu; e no caso do financiamento das campanhas eleitorais, das relações utilitaristas de financiamento. Essas duas propostas são, assim, de grande importância e devem ser implementadas para melhorar o sistema eleitoral brasileiro.

Dessa forma, apesar de sua diversidade de propostas, a Reforma Política mostra-se trazer em grande parte vantagens significativas e fortemente benéficas para o sistema político brasileiro. A aplicação da maioria das medidas apresentadas aqui consolidará a democracia no Brasil, conscientizará o eleitor e contribuirá para um sistema político mais justo, limpo e funcional.

O exemplo da Lei de Licitações

Já no âmbito legislativo, um bom exemplo a ser seguido é a Lei de Licitações. Ela considera, apropriadamente, que o poder discricionário dos funcionários públicos, principalmente em processos de licitação, não pode ser grande, e que limitar o seu poder decisório é um avanço diante das práticas de corrupção tradicionalmente utilizadas na administração pública brasileira. A lei obriga que o processo de licitação não restrinja a participação de qualquer empresa desejosa de concorrer, e que o menor preço é o que vence a

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

concorrência. Isso contribui para um processo mais limpo, transparente e imune a caprichos dos contratantes. “Há evidências empíricas de que os custos associados à corrupção diminuíram, devido à redução do superfaturamento, depois da implementação dessa lei [de Licitações]. Vale dizer, se, em média, o superfaturamento era de 20% do valor da obra no período 1989-1993, a partir de 1993 esse valor reduziu-se a até 5%, chegando a 10% no máximo.”⁶³, argumenta Marcos Silva. Esse é um bom exemplo para outras futuras leis e regulamentações que venham a ser formuladas para o combate à corrupção.

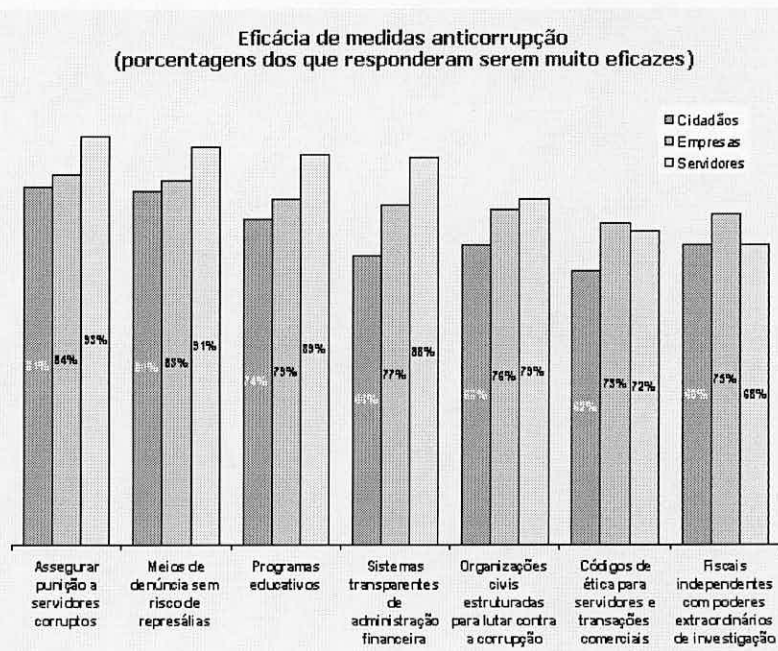
Algumas medidas anti-corrupção

Na pesquisa Corrupção na Municipalidade de São Paulo, cidadãos, empresas e servidores forneceram opiniões que são basilares para a análise da eficácia de diversas medidas anti-corrupção. O gráfico ao lado⁶⁴ traz as principais respostas. Nele podemos observar que a percepção dos servidores é, geralmente, mais otimista que a dos cidadãos e empresas.

Todas as medidas analisadas foram relativamente bem vista em sua eficácia

contra a corrupção. Ainda assim, as medidas punição a servidores corruptos e meios de denúncia sem risco de represálias tiveram os índices mais altos. O apropriado funcionamento do Sistema Judiciário e os canais de denúncia anônima são de fato centrais para desbaratar e condenar casos de incidência de corrupção. É possível depreender-se, assim, que ações e medidas anti-corrupção na dimensão político-legal têm grande poder de combater o fenômeno da corrupção.

O desafio de combate à corrupção brasileira nas esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é, ao mesmo tempo, enorme e promissor. A percepção de corrupção nos partidos políticos, casas do legislativo e instâncias do judiciário é vergonhosamente grande, todavia, com leis e normas anti-corrupção definidas e abrangentes, governos exemplarmente éticos, um sistema de julgamento e condenação eficiente, crível e temível e canais para a denúncia, uma forte frente de combate à corrupção pode ser formada.



4.4 Dimensão Estrutural

Nessa seção, será, primeiramente, delineada uma metodologia de diagnóstico e intervenção organizacional, ferramenta promissora para o combate à corrupção em sua dimensão estrutural. Em seguida, serão categorizadas as principais medidas de combate à corrupção na dimensão estrutural, isto é, medidas de controle, de transparência e de punição e recompensa, com exemplos de ações práticas para o combate à corrupção em cada uma dessas frentes.

Diagnóstico e intervenção organizacional

Esfera importantíssima do combate à corrupção trava-se na dimensão estrutural. A ação nessa área envolve o diagnóstico de organizações/situações suspeitas ou comprovadamente envolvidas em corrupção, com a posterior possibilidade de intervenção para a alteração do quadro estruturalmente corrupto.

Seguindo os ensinamentos de Cobb, o diagnóstico organizacional é realizado em três níveis: do indivíduo (nível micro), de coalizões (nível intermediário) e de redes (nível macro). No primeiro nível, deve-se primeiramente identificar os indivíduos determinantes politicamente para a organização ou estrutura, observando sua posição organizacional, sua participação nas decisões e sua reputação. Em seguida são identificadas as bases de poder dos indivíduos determinantes, que podem ser centralidade organizacional, relacionamentos interpessoais, conhecimentos e informações chave, acesso e poder de decisão em relação a recursos. No nível intermediário, as fontes de poder de uma coalizão são as bases de seus membros, sua capacidade de criar sinergia e uso harmônico dessas bases, geralmente conseguida por meio de um articulador, e estabilidade da coalizão. É importante identificar também a natureza da coalizão, que pode ser temporária ou permanente, fruto de relacionamentos de amizade estáveis ou de questões específicas, etc. Por fim, no nível macro, as redes podem ser formais, por exemplo departamentos, ou informais, e podem ter como elementos de junção o fluxo de informações, fluxo de recursos, ideologias, acesso informal à tomada de decisões formal. Realizado o diagnóstico organizacional, é possível a análise dos indivíduos/coalizões/redes envolvidos em práticas de corrupção, suas bases de poder e as melhores maneiras de enfrentá-los⁶⁵.

O passo seguinte é a intervenção organizacional. Kotter desenvolve um processo de oito etapas para a realização de mudanças de âmbito organizacional, que são, o estabelecimento de um senso de urgência, a criação de uma coalizão administrativa, o desenvolvimento de uma visão e estratégia, a comunicação da visão da mudança, a dotação de autonomia e poder a funcionários para ações abrangentes, a realização de conquistas a curto prazo, a consolidação de

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

ganhos e produção de mais mudanças e o estabelecimento de novos métodos na cultura.⁶⁶ Dessa forma, o diagnóstico e a intervenção organizacionais permitem o enfrentamento da corrupção em sua dimensão estrutural, frente fundamental para a vitória sobre esquemas corruptos bem estruturados. A seguir, as principais medidas contra a corrupção na dimensão estrutural são categorizadas e ações práticas são sugeridas.

Medidas de Controle

Das possíveis medidas de prevenção à corrupção na dimensão estrutural, a primeira categoria é medidas de controle. Elas consistem na vigilância e registro dos processos, transações e pessoas de uma organização. Abramo e Speck distinguem três diferentes modalidades de controle⁶⁷. Primeiramente, há o controle vertical, que é aquele exercido pela sociedade sobre o sistema político e sobre as organizações. A mídia e ONGs são dois importantes atores de controle vertical na sociedade. Em segundo lugar, existe o controle externo, que é aquele exercido em uma organização por outra, ou que um Poder exerce em outro, por exemplo auditorias. O importância do controle externo é enorme, por prover fiscalização relativamente independente aliada com jurisprudência para atuação política. A terceira modalidade de controle é a interna, que permite que vigilância interna por meio de canais como ouvidorias, *ombudsmen*, controladorias. Aliada a canais transparentes e uso de tecnologia da informação, o controle interno é uma poderosa ferramenta de denúncia e investigação de casos de incidência de corrupção. Algumas das medidas de controle propostas na recente Convenção Contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas foram:

- Ter um órgão especial para esse fim [de combate à corrupção], com autoridade e independência necessárias.
- Providenciar medidas, sistemas e canais de denúncia de casos de corrupção.
- Ter medidas administrativas para preservar a integridade e disponibilidade de livros contábeis relacionados às receitas e gastos do poder público e prevenir sua falsificação.
- Possuir um sistema de auditoria e supervisão relacionada.⁶⁸

Medidas de Transparência

A segunda grande categoria para medidas preventivas de combate à corrupção na dimensão estrutural é medidas de transparência. Casos escusos ocorrem, em via de regra, onde não há visibilidade e exposição das atitudes e pessoas envolvidas. Como a luz é antagônica à escuridão, assim a transparência é para a corrupção. Alguns exemplos de ações que promovem a transparência das organizações políticas são, segundo a Convenção da ONU:

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

- Ter sistemas de gestão e contratação de pessoas baseados em critérios objetivos e amplamente divulgados, como mérito e aptidão.
- Garantir medidas de transparência para o financiamento de eleições e partidos políticos.
- Ter procedimentos e regulamentos que permitam pessoas em geral, quando apropriado, a obter informações em relação à organização, funcionamentos e processos de tomada de decisão da administração pública.
- Promover a participação ativa da população na prevenção e na luta contra a corrupção e levantar a consciência pública em relação a existência, causas, gravidade e ameaças decorrentes da corrupção.⁶⁹

Medidas de Punição e Recompensa

A terceira categoria de medidas preventivas à corrupção na dimensão estrutural são as medidas de punição e recompensa, categoria essa que também é de correção. Fundamental ao combate a práticas ilegais e imorais é a existência de um sistema de punições eficiente, crível e temível. Ao contrário, os corruptos não temerão a possibilidade de serem condenados, porque não o serão. Exemplo de sistema de julgamento que perdeu sua credibilidade é o Poder Judiciário brasileiro, por sua ineficiência, lentidão e freqüente impunidade a criminosos. Mas além da repressão, é necessário que haja sistemas de recompensas por bons comportamentos na sociedade e em organizações, como premiações por comportamento ético e profissional. Incentivos positivos devem ser aliados a sanções negativas para o equilibrado estímulo a comportamentos éticos e exemplares. Algumas das ações práticas de punição e recompensa que podem ser realizadas na dimensão estrutural são, pela ONU:

- O Estado deve adotar medidas, legislativas ou outras, quando a supervalorização, apropriação indevida ou qualquer desvio for realizado por um oficial público, em seu benefício ou de outrem, de qualquer propriedade, pública ou privada.
- O Estado deve adotar medidas quando qualquer pessoa que dirige ou trabalha para uma entidade do setor privado, solicita ou recebe, direta ou indiretamente, vantagem indevida.
- O Estado deve ter medidas disciplinares aos transgressores dos códigos de conduta.⁷⁰

Dessa forma, medidas preventivas e corretivas como de controle, de transparência e de punição e recompensa são basilares para o combate à corrupção em sua dimensão estrutural. Para casos em que a corrupção já é presente, uma apropriada metodologia de diagnóstico e intervenção organizacional é eficiente para gerar mudanças de qualidade e de longa duração. De fato, frente importantíssima de combate à corrupção trava-se na dimensão estrutural do problema.

4.5 Dimensão Social

O combate à corrupção em sua dimensão social é delicado, por se tratar esta de uma esfera que não é sempre constante e óbvia, pelo contrário, a configuração de grupos e *panelinhas* é sempre mutante. Muitas vezes nem as pessoas mais próximas de seus membros sabem da existência de um grupo. Também não há como se tentar limitar a formação e atuação de grupos, já que esse é um processo humano e universal. A socialização é intrínseca ao ser humano, parte essencial da identidade, felicidade e sentido de vida das pessoas. O desafio é que tentar impedir que grupos e *panelinhas* mergulhem em esquemas, sistemas e práticas corruptas.

Prevenção

A esfera de prevenção à corrupção em sua dimensão social é, portanto, a tentativa de influência no grau de dependência de relacionamentos pessoais para a fluidez dos processos organizacionais (novamente entendendo-se como organização sistemas como órgãos, departamentos, prefeituras, partidos, autarquias, empresas...). Morris defende que a corrupção se caracteriza por ser uma troca de caráter privado que se efetua no interior de relações interpessoais de natureza difusa e particular.⁷¹ Ou seja, não há organização em que as práticas corruptas estejam constituídas em suas descrições de cargos, organogramas, documentos formais, mas a corrupção acontece sempre que indivíduos desviam os processos organizacionais para benefício próprio ou de alguém próximo. Como explica Bezerra,

“as práticas designadas corruptas e corruptoras estão fundadas em princípios de ação associados à lógica pessoal que, apesar de não oficialmente incorporados às representações oficiais ou às análises sobre o Estado, estão, todavia, presentes, orientam e regulam, tanto quanto os procedimentos formais e em combinação com estes, as ações daqueles que são responsáveis pelo seu funcionamento e das pessoas que com ele interagem.”⁷²

Para evitar situações propícias para a corrupção, os processos organizacionais devem ser projetados para fluir da maneira mais impessoal possível, isto é, sem permitir que desejos dos que executam os processos alterem o resultado final deles, formando processos padronizados. Um exemplo claro do oposto disso é a prática do nepotismo, em que pessoas são contratadas não em função de seu mérito, mas por motivos pessoais.

A Lei de Licitações, que rege a compra de bens e serviços por parte do governo, incluindo todas as esferas de atuação, como já mencionado, é um caso exemplar em que um

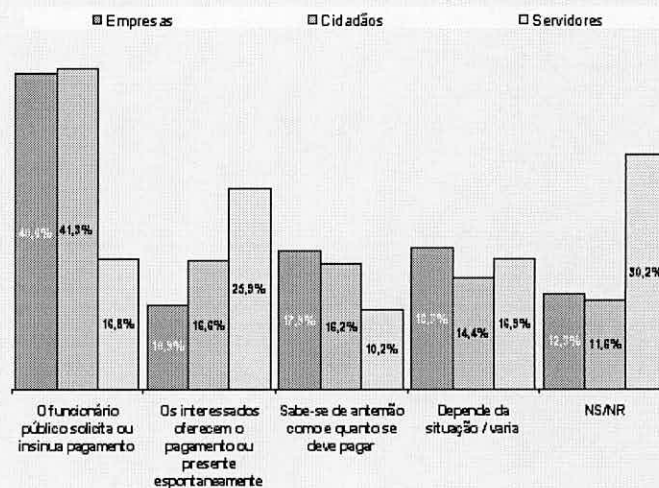
COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

processo que foi regulamentado para acontecer de maneira impessoal e padronizada. Ela estabelece os parâmetros referentes ao procedimento e ao julgamento, o que não abre espaço para que cada esfera de governo e órgão defina seus próprios critérios. A lei também implica a necessidade de audiência pública, o que diminui a possibilidade de comportamento oportunista dada a transparência do processo. Além disso, ela define os critérios de licitação e, portanto, não abre espaço para o exercício do poder de discricionariedade do responsável pelo processo de compra de bens e serviços por parte do governo.

Investigação

Também o campo da investigação de casos de corrupção deve levar em conta a dimensão social do problema. Em sua mudança de metodologia recente, a Polícia Federal conseguiu ser muito mais eficiente para desmontar esquemas de corrupção. “O serviço de inteligência consiste, basicamente, no exercício de ampliar uma investigação até o seu limite. Em vez de focá-la no propósito de descobrir “quem-está-fazendo-o-quê-contr-quem”, a inteligência se propõe a descobrir, sobretudo, quem está fazendo o quê “junto-com-quem” – para, a partir daí, fisgar não só bagrinhos como também peixes gordos.”⁷³ Parte do combate à corrupção é também entender como as práticas corruptas são formadas no processo de socialização dos envolvidos. O gráfico ao lado traz as opiniões a respeito desse processo no município de São Paulo.⁷⁴ Pode observar-se nele

Em situação de suborno, o que você acha que ocorre com mais frequência?



que, na visão de cidadãos e empresas, o funcionário público toma a iniciativa na maior parte das situações de suborno, dado importante para investigações. Ao mesmo tempo, o índice relativamente alto de servidores que não sabem ou não responderam indica que empresas e cidadãos possuem mais certeza sobre suas respostas.

Portanto, uma vez que a dimensão social da corrupção é a esfera de recrutamento de novas pessoas, de arranjo social e de funcionamento de esquemas de corrupção, ela deve ser atacada tanto por medidas preventivas como combativas, tendo como base as relações pessoais que perpassam as estruturas formais e apropriam-se do bem público para fins ilegais e privados.

5. Uma Metodologia Integrada

As cinco dimensões da corrupção analisadas nessa pesquisa, Ético-existencial, Cultural, Político-legal, Estrutural e Social, não ocorrem na realidade de maneira isolada, mas incidem por diferentes ângulos em cada caso de prática de corrupção. É possível analisar um problema específico por perspectivas diversas, mas as diferentes dimensões interagem uma a outra e se influenciam.

Reunindo os instrumentos de diagnóstico apresentados anteriormente para cada dimensão, essa seção pretende oferecer uma metodologia integrada para a análise de casos diversos de ocorrência de práticas corruptas. Parte-se do pressuposto que não é apenas uma dimensão que causa casos de corrupção, porém um conjunto de forças de natureza distinta incide de maneira complexa em um ponto e provoca ou incentiva a incidência do problema analisado. A metodologia proposta leva em consideração as diferentes dimensões e fornece um diagnóstico da gravidade de um problema de corrupção e das frentes ideais de combate para enfrentá-lo de maneira eficiente, sendo que é mais adequada para casos concretos de corrupção.

Para tanto, são propostas questões-chave que indicarão o grau em que o caso de corrupção em análise é afetado por cada uma das cinco dimensões. Cada questão deve ser respondida em uma escala de 0 a 4, em que:

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 0 – péssimo / corrupção altíssima | 3 – bom / corrupção rara ou reduzida |
| 1 – ruim / corrupção alta | 4 – ótimo / corrupção ausente |
| 2 – intermediário / corrupção moderada | |

A escala é configurada de 0 a 4, em vez do tradicional 1 a 5, para que a representação gráfica corresponda à notas dadas, isto é, seja 0 quando não houver indícios de corrupção presentes. A seguir são apresentadas as questões divididas por dimensão da corrupção.

Dimensão Ético-existencial

- 1.1 – Em que grau as pessoas seguem padrões de comportamento ético nessa sociedade/ambiente?
- 1.2 – Em que grau o discurso das pessoas condena moralmente práticas de corrupção?
- 1.3 – Em que grau a honestidade/comportamento ético é valorizado na escolha de ocupantes de novos cargos na situação?
- 1.4 – Em que grau há ensino direto e constante nas escolas a respeito da corrupção?
- 1.5 – Em que grau há medidas e esforços bem sucedidos de conscientização a respeito da corrupção?

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Dimensão Cultural

- 2.1 – Em que grau práticas corruptas são vistas como aceitáveis no país/situação?
- 2.2 – Em que grau há rejeição/condenação de casos de corrupção pelo público em geral?
- 2.3 – Em que grau os pressupostos e crenças culturais da situação analisada promovem/justificam corrupção?
- 2.4 – Em que grau os valores e normas culturais da situação analisada promovem/justificam corrupção?
- 2.5 – Em que grau os artefatos e comportamentos da situação analisada promovem/justificam corrupção?

Dimensão Político-legal

- 5.1 – Em que grau a honestidade/comportamento ético é valorizado na escolha de representantes políticos de novos cargos na situação?
- 5.2 – Em que grau os poderes políticos são vistos como infectados com esquemas de corrupção?
- 5.3 – Em que grau há leis que condenam práticas corruptas?
- 5.4 – Em que grau há efetividade na aplicação da lei a diferentes casos de corrupção?
- 5.5 – Em que grau o sistema judiciário é eficiente na condenação de culpados de corrupção?

Dimensão Estrutural

- 4.1 – Em que grau há medidas que asseguram transparência efetiva na situação?
- 4.2 – Em que grau há medidas que asseguram controle vertical e externo efetivo na situação?
- 4.3 – Em que grau há medidas que asseguram controle e vigilância internos efetivos na situação?
- 4.4 – Em que grau há medidas que asseguram punições e recompensas efetivos na situação?
- 4.5 – Em que grau há uma medida ótima de dependência/independência estrutural na situação?

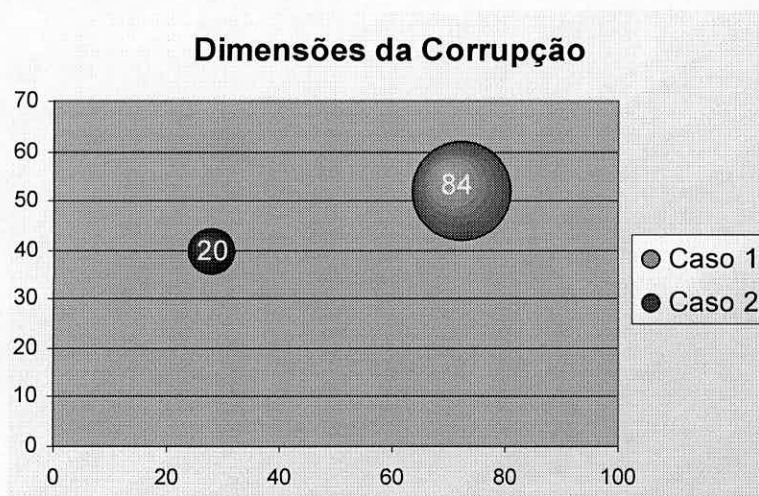
Dimensão Social

- 5.1 – Em que grau a formação de grupo/panelinhas é intensa na situação?
- 5.2 – Em que grau relações pessoais sobrepõem relações formais na situação?
- 5.3 – Em que grau é necessário utilizar relacionamentos pessoais para que os processos fluam?
- 5.4 – Em que grau há medidas que asseguram que motivos pessoais não desviem o funcionamento normal dos processos?
- 5.5 – Em que grau há medidas que padronizem e controlem o funcionamento dos processos?

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Dessa forma, a cada questão-chave acima é dada uma nota, de 0 a 4. O próximo passo é a representação gráfica tridimensional das respostas. Para isso, soma-se as respostas de cada dimensão, num mínimo de 0 e máximo de 25. A representação gráfica permite apenas que 3 variáveis sejam visualizadas em um mesmo momento, portanto as respostas das dimensões ético-existencial e cultural são agrupadas e divididas pela metade, assim como as respostas das dimensões estrutural e social. São escolhidos esses pares por afinidade, já que ambos referem-se a elementos similares de causa à corrupção. Por fim, multiplica-se o total de cada dimensão por 4, para que o total máximo seja 100 e os valores sejam expressos em porcentagem. O gráfico resultante permite um diagnóstico visual das dimensões da corrupção no caso a que é aplicada a metodologia. Nele, quanto mais elevados forem os valores dos eixos e o tamanho da bola, pior é o caso. Por exemplo, em dois casos hipotéticos em que são atribuídas o seguinte conjunto de notas, o gráfico abaixo resultará:

	Caso 1	%	Caso 2	%
Dimensões Ético-existencial e Cultural	18	72	7	28
Dimensão Político-legal	13	52	10	40
Dimensões Estrutural e Social	21	84	5	20



Percebe-se, nesse exemplo, que o Caso 1 é muito mais grave que o Caso 2. Ambos os casos situam-se em ambiente ético-existencial e cultural moderadamente corruptos (eixo y), o que faz sentido, já que essa é a variável sobre a qual menos controle se tem. A dimensão político-legal do Caso 2 é bem mais desenvolvida que a do Caso 1 (eixo x), enquanto que suas dimensões estruturais e sociais possuem também influência corruptora significativamente menor.

Assim, essa metodologia permite a visualização da influência com que cada dimensão atua em casos concretos, permitindo o diagnóstico das principais causas do problema e a conseqüente formação de estratégia de combate ideal para a ocorrência de práticas corruptas.

6. Aplicação: Um Caso Bem Sucedido

Para a aplicação das propostas de combate à corrupção e da metodologia integrada de diagnóstico, selecionou-se um caso bem sucedido de vitória sobre práticas corruptas. O caso ocorreu no município paulista de Ribeirão Bonito e é narrado no livro “O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil”, que tem como autores, A. Chizzoti, J. Chizzoti, Ianhez, Trevisan e Verillo.

Como fatores estimulantes para possível investigação na administração municipal, as autores apresentam histórico comprometedor da autoridade eleita e de seus auxiliares, falta de transparência nos atos administrativos do governante, ausência de controles administrativos e financeiros, subserviência do Legislativo e dos Conselhos municipais, baixo nível de capacitação técnica dos colaboradores, ausência de treinamento de funcionários públicos e alheamento da comunidade quanto ao processo orçamentário.⁷⁵ A seguir, os autores listam os sinais de irregularidades na municipalidade: sinais exteriores de riqueza [do governante], resistência das autoridades a prestar contas, falta crônica de verba para os serviços básicos, parentes e amigos aprovados em concursos, falta de publicidade dos pagamentos efetuados, comunicação por meio de códigos sobre transferência de verbas orçamentárias e perseguição a vereadores que pedem explicações sobre gastos públicos.⁷⁶ Tais fatos chamaram a atenção dos autores, que após investigação, encontraram os seguintes métodos e esquemas de corrupção: empresas constituídas às vésperas do início de um novo mandato, licitações dirigidas, fraudes em licitações, fornecedores “profissionais” de notas “frias”, indícios de fraude no uso de notas fiscais de fornecimento, falta de controle de estoque na prefeitura, promoção de festas públicas para acobertar desvios de recursos, pagamento com cheques sem cruzamento, conluio em ações judiciais, manipulação de declaração de renda, comprometimento de vereadores com o esquema de corrupção e favorecimento como contraprestação.⁷⁷

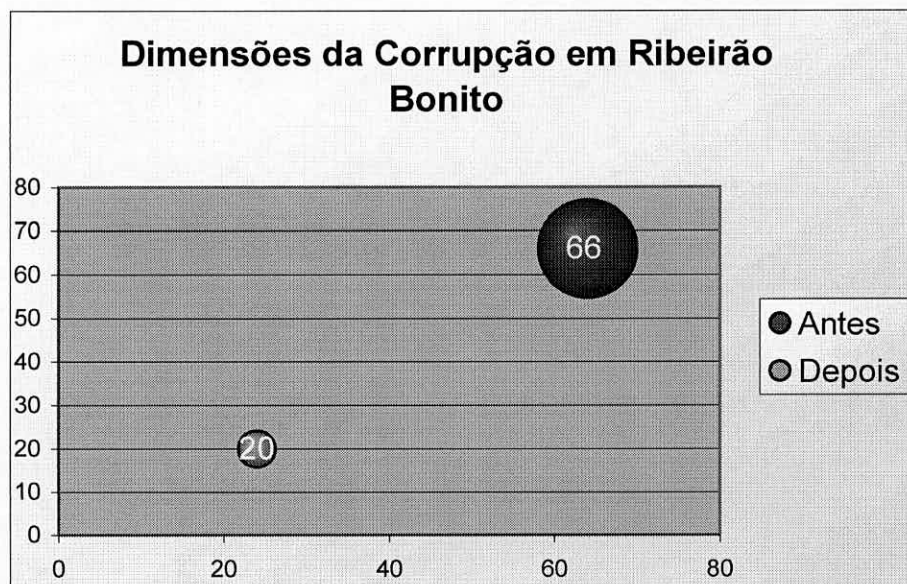
Para combater essa clara situação de corrupção, um grupo de cidadãos formou uma ONG chamada Amigos Associados de Ribeirão Bonito (AMARRIBO), que coordenou os esforços de investigação, denúncia e mobilização na cidade, sendo um instrumento de controle externo sobre o governo municipal. A investigação realizada centrou-se na dimensão estrutural da corrupção, com achados de empresas fantasmas por meio de investigações na Junta Comercial e Receita

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Federal, e constatação da inexistência física dessas empresas. Em seguida foi realizada perícia nos serviços prestados e a obtenção de provas, instrumentos que proveram medidas de transparência forçada aos atos corruptos. O próximo passo da atuação centrou-se na dimensão político-legal com representação apresentada junto à Promotoria de Justiça da cidade e pedido de auditoria especial antecipada junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, além de pedido de instauração de uma Comissão Especial de Investigações na Câmara Municipal. Por fim, a AMARRIBO atuou nas dimensões ético-existencial e cultural, mediante a mobilização popular intencionalmente causada. Apesar da apatia inicial frente às primeiras acusações, a divulgação constante das denúncias e provas contra o prefeito e uso de canais de mídia sensibilizou a cidade, trouxe novo ímpeto às investigações e denúncias e culminou com o *impeachment* e mandado de prisão do prefeito, que teve seus esquemas corruptos desfeitos e condenados.⁷⁸

A seguir, com base nas informações fornecidas pelo caso, são respondidas as perguntas apresentadas na seção anterior, formando um panorama das cinco dimensões da corrupção antes (nota A) e depois (nota B) da mobilização contra a corrupção e aplicando a metodologia integrada proposta.

Questões	Nota A	Nota B	Quest.	Nota A	Nota B	Quest.	Nota A	Nota B
1.1	1	3	3.1	0	4	5.1	0	3
1.2	1	4	3.2	0	3	5.2	0	2
1.3	1	4	3.3	2	2	5.3	1	2
1.4	2	3	3.4	2	3	5.4	0	3
1.5	0	4	3.5	2	4	5.5	0	2
2.1	1	4	4.1	0	4	TOTAIS		Antes Depois
2.2	1	3	4.2	1	4	D. Ético-existencial e Cultural		20 66
2.3	1	2	4.3	0	2	D. Político-legal		24 64
2.4	2	3	4.4	1	3	D. Estrutural e Social		8 56
2.5	0	3	4.5	1	3			



COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

Pela visualização que o gráfico acima permite, a mobilização em Ribeirão Bonito resultou em significativa mudança no quadro da cidade. Assim, como esse caso real exemplifica, o conjunto de propostas e medidas nas cinco dimensões da corrupção e a metodologia apresentada nessa monografia fornecem base sólida para o diagnóstico e combate de casos concretos de corrupção.

7. Conclusão

Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas Holísticas de Mensuração de Casos de Incidência de Corrupção tem como seus três grandes objetivos analisar o problema da corrupção no Brasil em suas várias dimensões, fornecer propostas de combate ao problema e propor uma metodologia integrada de diagnóstico de casos de corrupção. A expectativa é que esses objetivos tenham sido alcançados e o conjunto do trabalho contribua tanto para a formulação teórica sobre o tema da corrupção como para o combate prático e efetivo a esse problema que assola o Brasil.

Primeiramente foi apresentada a natureza do problema e seus efeitos, com posterior definição e compreensão do conceito de corrupção. Foi realizada uma breve exposição do panorama brasileiro em relação à corrupção, em que o quadro dramático do país nesse tema foi delineado.

Em seguida, na seção Desafios, o fenômeno da corrupção foi analisado em cinco dimensões: Ético-existencial, Cultural, Político-legal, Estrutural e Social, utilizando-se uma abordagem multidisciplinar. Cada dimensão é explicada, desenvolve-se como ela relaciona-se com a questão da corrupção e é apresentado um quadro da corrupção no Brasil na esfera de cada dimensão. Na seção seguinte, Perspectivas, são abordados, em cada uma das cinco dimensões, instrumentos e conceitos de diagnóstico de diferentes de casos de corrupção e são propostas medidas de combate ao problema.

A abordagem multidisciplinar culminou a seguir em uma metodologia integrada de diagnóstico de casos de incidência de corrupção, na qual o problema é analisado em suas diferentes dimensões e uma matriz visual é fornecida, permitindo a identificação das dimensões mais afetadas no caso e, conseqüentemente, quais são as frentes de combate mais adequadas ao problema. Por fim, a metodologia integrada proposta e algumas das medidas de combate ao problema são aplicadas a um caso bem sucedido de combate à corrupção, tornando-se visível as vantagens e utilidades da metodologia, da categorização da corrupção em cinco dimensões e de algumas medidas de combate à corrupção propostas ao longo da obra.

A presente pesquisa conclui que o fenômeno da corrupção não será efetivamente vencido com atuações pontuais e unidimensionais, mas que o problema deve ser enfrentado de maneira integrada, holística e intensa. A corrupção será vencida quando forem adotadas medidas eficazes em suas cinco dimensões, abordando a origem (dimensão ético-existencial), percepção e

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

problematização (dimensão cultural), instrumentos e instâncias de poder, canais tanto de corrupção como de prevenção a ela (dimensão político-legal), expressão e estruturação (dimensão estrutural) e recrutamento de novas pessoas, arranjo social e funcionamento (dimensão social) do problema da corrupção. Para tanto, deve ser utilizada uma abordagem multidisciplinar, enriquecida por um vasto leque de ciências humanas que contribui para o combate a esse fenômeno. Assim, é proposto o quadro seguinte, em que algumas das contribuições dessa obra são resumidas, mostrando a natureza, relação com a corrupção e principais medidas de combate ao problema de cada uma das cinco dimensões, além de serem apontadas as ciências mais afins e promissoras para futura pesquisa acerca do fenômeno da corrupção.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

A Corrupção em suas Cinco Dimensões				
DIMENSÃO	NATUREZA DA DIMENSÃO	RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO	PRINCIPAIS MEDIDAS DE COMBATE QUE OFERECE	CIÊNCIAS AFINS E PROMISSORAS DE ESTUDO
1. Dimensão Ético-Existencial	Esfera humana que lida com a moralidade das ações e o significado da existência	Origem do problema da corrupção e esfera primária de prevenção do problema	- Educação - Conscientização	Filosofia Teologia Psicologia Pedagogia
2. Dimensão Cultural	Esfera humana que lida com a percepção, problematização e compreensão de forma compartilhada da realidade	Esfera de percepção e problematização do problema, podendo ser justificadora ou condenadora da corrupção	- Intervenção nos pressupostos, valores e artefatos culturais - Mobilização coletiva - Iniciativas de combate que servem como exemplo	Antropologia Administração
3. Dimensão Político-legal	Esfera humana que lida com as relações de poder e governança	Principal área de incidência de casos de corrupção e de instrumentos de combate	- Leis efetivas - Governos exemplares - Sistema judiciário eficiente e crível	Direito Ciência Política
4. Dimensão Estrutural	Esfera que organiza o funcionamento da sociedade, suas organizações e seus processos	Esfera de estruturação e expressão de casos de corrupção	- Medidas de transparência - Medidas de controle - Medidas de punição e recompensa	Administração Contabilidade
5. Dimensão Social	Esfera de expressão das relações sociais humanas	Esfera de recrutamento de novas pessoas, arranjo social e funcionamento de esquemas de corrupção	- Medidas de impessoalidade nos processos - Investigação de grupos, não só indivíduos	Sociologia Psicologia

Diante do quadro dramático da corrupção brasileira, causa decisiva para fenômenos amplos e graves como a pobreza, a desigualdade social, a injustiça, a descrença na democracia, o subdesenvolvimento, não se pode permanecer neutro. Em um país em que a corrupção desperdiça 5 a 10% do PIB⁷⁹, em que 70% do dinheiro sujo se origina na corrupção⁸⁰ e em que os municípios desviam cerca de 20% dos recursos que lhes são repassados pela União⁸¹, a

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

possibilidade de neutralidade não é moralmente sustentável. Nas palavras de Paulo Freire, “Lavar as mãos do conflito entre o poderoso e o sem poder significa aliar-se ao poderoso, e não ser neutro”.⁸²

É urgente que a sociedade brasileira conscientize-se ainda mais dos malefícios da corrupção e junte esforços para o combate ao problema em suas várias dimensões. O fenômeno da corrupção não será efetivamente vencido com atuações pontuais e unidimensionais, mas deve ser enfrentado de maneira integrada, holística e intensa. A corrupção será vencida quando a mobilização dos diversos setores da sociedade conseguir atuar nas causas diversas da corrupção.

8. Referências Bibliográficas

1. TREVISAN, A. M., et al. **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil**. Cotia: Ed. Ateliê Editorial, 2003. pg. 13
2. ANNAN, Kofi. **Statement On The Adoption By The General Assembly Of The United Nations Convention Against Corruption**. In: Convenção Contra Corrupção. Nova York: 31 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/speech_2003-10-31_1.html>
3. EIGEN, Peter. **Business Principles for Countering Bribery**. Disponível em: <http://www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html>
4. Business Times. **Aceh governor jailed for 10 years for graft**. Singapura: 12 de abril de 2005. Disponível em: <<http://businesstimes.asia1.com.sg/sub/news/story/0,4574,151778,00.html>>
5. THE NEW YORK TIMES. **Corruption In Indonesia Is Worrying Aid Groups**. Nova York: 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=F00E12FA3C5C0C708DDDA80894DD404482&incamp=archive:search>>
6. THE NEW YORK TIMES. **Where Tsunami Ravaged, Barely a Sign of Relief**. Nova York: 6 de abril de 2005. Disponível em: <<http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=FA0C1FFF3D5A0C758CDDAD0894DD404482&incamp=archive:search>>
7. FOLHA ONLINE. **ONU afirma que doadores estão cumprindo suas promessas com a Ásia**. Kobe: 20 de janeiro de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u80201.shtml>>
8. MIYASAKA, Lincoln. Informações reveladas por Lincoln Miyasaka, missionário cristão que participou de uma equipe de ajuda enviada a Aceh, Indonésia, em janeiro de 2005. Dados apresentados em palestra em fevereiro de 2005, na Igreja Batista do Morumbi, em São Paulo.
9. ZIONI, Cecília. O Custo da Corrupção. **Revista Problemas Brasileiros**. São Paulo: Nov. 1998. Disponível em: <http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=30&Artigo_ID=96&IDC_categoria=370&reftype=1>
10. VEJA ON-LINE. **Corrupção, cara-de-pau e pernas curtas**. São Paulo: 22 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/221204/p_084.html>
11. FRANCO, Francisco Manoel de Mello; HOUAISS, Antônio, VILLAR; Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001. pg. 848

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

12. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**: 2a Edição Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986. pg. 486
13. ANDRESKI, S. **African Predicament**. Nova York: Atherton Press, 1968. pág 92 In: SILVA, Marcos F. Gonçalves da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001. pg. 23
14. HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968. pg 59 In: SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001 pg. 23
15. Encyclopaedia of the Social Sciences. Harvard: Harvard University Press, 1942. pg 448 In: SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001. pg. 23
16. SCHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. **Corruption** (Quarterly Journal of Economics, agosto de 1993). pg 2 In: SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001. pg. 23
17. SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001. pg. 24
18. BEZERRA, Marcos O. **Corrupção**. Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora, 1995. pg. 13
19. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **TI Global Corruption Barometer 2004**. Disponível em:
<http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.12.09.barometer_eng.html>
20. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **TI Corruption Perception Index 2004**. Disponível em:
<http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html>
21. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **TI Global Corruption Barometer 2004**. Disponível em:
<http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.12.09.barometer_eng.html>
22. TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL. **Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado**, 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>
23. BÍBLIA. Português. **Bíblia de Estudo das Profecias**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Belo Horizonte: Ed. Atos, 2001. pg. 802
24. FREUD, Sigmund. **O Mal-Estar na Civilização**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1997. pg. 67
25. CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 1999. pg. 345

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

26. SPIEGEL ONLINE. **Gebaut wie geschmiert**. Berlin: 16 de março de 2005. Disponível em:
<<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,346760,00.html>>
27. SCOTT, Tom. **Super Promises**. In: Stuff: 18 de abril de 2005. Disponível em:
<<http://www.stuff.co.nz/stuff/0,2106,0a6242,00.html>>
28. ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**, In: CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 1999. pg. 345
29. SCHEIN, Edgar. **Organizational Culture and Leadership**. In: KIESER, Alfred. **Cross-Cultural Comparisons of Organizations**. Mannheim: Universität Mannheim, 2004.
30. HOFSTEDE, G. **Cultures and Organizations**. Maidenhead: McGraw-Hill, 1991.
31. FREITAS, Alexandre de Borges. **Traços Brasileiros para uma Análise Organizacional** In: CALDAS, M. P.; MOTTA, F. C. P (orgs.). **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo: Ed. Atlas, 1997.
32. SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. Ed. SENAC, São Paulo, 2001. pg. 14.
33. SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. Ed. SENAC, São Paulo, 2001. pgs. 52, 55 e 56
34. CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 1999. pg. 436.
35. TRANSPARÊNCIA BRASIL; KROLL. **Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado**, 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>
36. BBC BRASIL. **Waldir Pires admite lentidão da Justiça no combate à corrupção**. Londres: 21 de outubro de 2004. Disponível em:
<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/10/041021_pressreview.shtml>
37. GANDRA, Ives. Um poder à espera de reforma. **Revista Problemas Brasileiros**. São Paulo: Nov 2000. Disponível em:
<http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=92&Artigo_ID=991&ID_Categoria=1146&reftype=1>
38. VEJA ON-LINE. **As vitórias parciais contra a corrupção**. São Paulo: 7 de julho de 2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/070704/p_082.html>
39. Ibid.
40. VEJA ON-LINE. **A autolimpeza da PF**. São Paulo: 20 de outubro de 2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/201004/p_038.html>
41. ABRAMO, Claudio Weber. **Palavras e Ações**, 2003. Disponível em:
<<http://www.transparencia.org.br>>

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

42. BOM DIA BRASIL. **Combate à corrupção**. Brasília: 19 de outubro de 2004. Disponível em: <<http://bomdiabrasil.globo.com/Jornalismo/BDBR/0,,AA827315-3686-211663,00.html>>
43. VEJA ON-LINE. **A autolimpeza da PF**. São Paulo: 20 de outubro de 2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/201004/p_038.html>
44. TRANSPARÊNCIA BRASIL **Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado**, 2003. pg. 8. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/perspec-privado-2003.pdf>>
45. LEWIS, C. S. **The Weight of Glory**. New York: HarperCollins, 1980. pgs. 144, 146, 147.
46. Ibid. pgs 153-154
47. SUTHERLAND, Edwin H. **White Collar Crime**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1949. pg. 234.
48. PITT-RIVERS. In: BEZERRA, Marcos O. **Corrupção**. Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora, 1995. Pg. 42
49. BEZERRA, Marcos O. **Corrupção**. Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora, 1995. pgs. 38, 179.
50. SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. Ed. SENAC, São Paulo, 2001. pgs.54-55
51. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Teaching Integrity to Youth**, 2004, pg. 3. Disponível em: <http://www.transparency.org/toolkits/2004/dnld/cftk_edu_2004.pdf>
52. PLATÃO, In: HENDRICKS, H. **Ensinando para Transformar Vidas**. Ed. Betânia, Belo Horizonte, 1991. pg. 40
53. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Teaching Integrity to Youth**, 2004. pgs. 5-10, 25-29. Disponível em: <http://www.transparency.org/toolkits/2004/dnld/cftk_edu_2004.pdf>
54. SCHEIN, E. **Organizational Leadership**. In: ALCADIPANI, Rafael. **Material da Disciplina Teoria Organizacional**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2003.
55. HARDY, Cynthia. **Power and Politics in Organizations**, In: TAVARES, Patrícia. **Material da Disciplina Managing Organizational Politics**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2005.
56. SOLOMON, Marta. **Municípios desviam mais de 20% dos recursos, diz ministro**. **Folha de S. Paulo**. Brasília: 18 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1804200516.htm>>
57. TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Corrupção no Município de São Paulo**, 2003. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>
58. Ibid.

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

59. **Oficina de Sustentabilidade 2004.** Material cedido cordiamente pelo Banco ABN AMRO Real. São Paulo: 2005.
60. **Código de Ética Exal.** Material cedido cordialmente pela Exal. Curitiba: 2005.
61. ALVARENGA, Tales. Caça ao Rato. **Veja On-line.** São Paulo: 29.09.2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/290904/tales_alvarenga.html>
62. CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma Política: Prioridades e Perspectivas para a Nação Brasileira. **Revista Parcerias Estratégicas.** Brasília: 1999. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/CEE/revista/Parcerias6/Presidente.PDF>>
63. SILVA, M. F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil.** Ed. SENAC, São Paulo, 2001. pg. 113.
64. TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Corrupção no Município de São Paulo,** 2003. pg. 57.
65. COBB, Anthony T. **Political Diagnosis:** Applications in Organizational Development. ? :Academy of Management Review, 1986. pgs 482-492.
66. KOTTER, John P. **Liderando Mudança.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997. pgs. 10-95.
67. ABRAMO, C. W.;SPECK, B W. **National Integrity Systems.** Transparência Brasil: 2001. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>
68. UNITED NATIONS ORGANIZATION. **United Nations Convention Against Corruption.** Nova York: United Nations Organization, 2003. pgs. 4-10. Disponível em: <http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-e.pdf>
69. Ibid. pgs. 4-10.
70. Ibid. pgs. 4-20.
71. MORRIS, S. D. **Corruption and the Mexican political system..** In: BEZERRA, M. O. **Corrupção.** Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora, 1995. pg.34.
72. BEZERRA, M. O. **Corrupção.** Rio de Janeiro: Dumará Distribuidora, 1995. pg.186.
73. VEJA ON-LINE. **A autolimpeza da PF.** São Paulo: 20 de outubro de 2004. Disponível em: <http://veja.abril.uol.com.br/201004/p_038.html>
74. TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Corrupção no Município de São Paulo,** 2003. pg. 39.
75. TREVISAN, A. M., et al. **O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil.** Cotia: Ateliê Editorial, 2003. pgs. 25-58
76. Ibid. pg. 25.
77. Ibid. pgs. 33-48.
78. Ibid. pgs. 49-70.
79. ZIONI, Cecília. O Custo da Corrupção. **Revista Problemas Brasileiros.** São Paulo: Nov. 1998. Disponível em:

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS HOLÍSTICAS
DE MENSURAÇÃO DE CASOS DE INCIDÊNCIA DE CORRUPÇÃO

<http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=30&Artigo_ID=96&IDC_categoria=370&reftype=1>

80. BBC Brasil. **Waldir Pires admite lentidão da Justiça no combate à corrupção.** Londres: 21 de outubro de 2004. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/10/041021_pressreview.shtml>

81. SOLOMON, Marta. Municípios desviam mais de 20% dos recursos, diz ministro. **Folha de S. Paulo.** Brasília: 18 de abril de 2005. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1804200516.htm>>

82. FREIRE, Paulo. ?. In: TAVARES, Patrícia. **Material da Disciplina Managing Organizational Politics.** São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2005.