A corrupção: causas, conseqüências e soluções para o problema*

Zani Andrade Brei**

Sumário: 1. Introdução; 2. Perspectivas na explicação das causas, conseqüências e funções da corrupção; 3. Soluções para o problema.
Palavras-chave: corrupção; corrupção e moralidade na administração pública; corrupção política e corrupção administrativa; ética e administração.

Este artigo analisa as principais vertentes de pensamento existentes para o estudo e a explicação das causas, conseqüências e funções da corrupção. São identificadas propostas de solução para o problema, dentro da diversidade de enfoques analíticos, e apontados alguns aspectos de interesse para investigações futuras.

Corruption: causes, consequences, and solutions
This paper analyses several approaches to the study of the causes, consequences and role of corruption for society. There are at least three approaches to the subject. The first relates corruption with characteristics of the social system, considering it a byproduct of the process of modernization and a development inducer. The second looks at both sides of corruption: since the government is seen as an important provider of goods and services, authority, and power, corruption would be a way to overcome bureaucratic bottlenecks and to speed up decision making; at the same time, corruption is considered a generator of social inequality, injustice, and distrust, undermining the political system. The third approach is a strong reaction against the first one, and worries about the causes — which can be social and individual, as well as institutional — and possible means of solving the problem. The paper ends by proposing a few topics for future study.

1. Introdução

Por ser corrupção um fenômeno complexo, é util para sua investigação verificar, antes de mais nada, as vertentes de pensamento já desenvolvidas para o estudo do problema, através de uma análise mais detida das várias posições existentes.

As abordagens para análise da questão são diferenciadas no tocante às causas, conseqüências e funções da corrupção no contexto das sociedades, assim como às propostas de solução para o problema.

A síntese será dividida em duas partes. A primeira tratará das explicações dadas às origens do fenômeno da corrupção e seus efeitos. A segunda abordará as

*Artigo recebido em jun.1995 e aceito em fev. 1996.
** Mestre em psicologia social, especialista em educação e administração pública, ex-professora da UFMG e da UCMG, e técnica da Embrapa.

propostas para solução do problema, acrescentando, ao final, breves conclusões a respeito.

2. Perspectivas na explicação das causas, conseqüências e funções da corrupção

Johnston (1982) apresenta três perspectivas para explicar a corrupção:

a) as *explanações personalísticas*, pelas quais a corrupção é vista como "más ações de gente ruim", como vinda do povo, da fragilidade da natureza humana. Seu foco está na investigação psicológica ou na ganância e racionalização humanas como causas;

b) as *explanações institucionais*, para as quais a corrupção decorre de problemas de administração, que podem ser de, pelo menos, dois tipos, o decorrente de estímulo exercido por líderes corruptos, que levam a corrupção a se reproduzir intra e interinstitucionalmente, e o advindo dos "gargalos" criados por leis e regulamentos que trazem rigidez à burocracia; e

c) as *explanações sistêmicas*, para as quais a corrupção emerge da interação do governo com o público, constituindo parte integrante do sistema político, como uma entre as várias formas de influência.

Tais tipos de explanações se alternam, dependendo da percepção única de cada observador. Numa visão histórica, contudo, o que se verifica é a emergência, a partir da década de 50, de volume significativo de produções, sobretudo nos EUA, estudando a questão.

Podem-se distinguir três abordagens acadêmicas do problema. A primeira é a dos autores que analisam a corrupção associando-a às características do sistema social, percebendo-a como preenchedora de funções positivas, principalmente em relação à integração social e ao desenvolvimento político: é a visão funcionalista, mais preocupada com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções. Uma segunda abordagem inclui os autores que realçam tanto os aspectos positivos quanto os negativos do fenômeno. E uma terceira, que critica, sobremaneira, a visão funcionalista, destaca os efeitos negativos da corrupção sobre a sociedade, preocupando-se mais com a análise das causas do problema e com sua minimização.

Um dos estudiosos que mais influenciaram os dois primeiros grupos de pesquisadores foi Merton (1957), ao tentar estabelecer as bases e a estrutura do tipo de teoria social chamada análise funcional, utilizada nos campos da sociologia, psicologia social e antropologia social para estudo da conduta dos homens em sociedade.

A análise funcional releva o papel da estrutura social como produtora de motivações novas e fonte estrutural da conduta divergente. O ponto de vista funcional se opõe ao individualista, ao afirmar que condutas divergentes não são devidas a diferentes proporções de personalidades patológicas nos grupos, mas resultantes de pressões da própria estrutura social e cultural. Essas pressões são parte intrínseca da dinâmica e da mudança social. Por exemplo, as deficiências funcionais da estrutura oficial geram outra estrutura (não-oficial) para satisfazer de maneira eficaz necessidades existentes.

A visão funcionalista afirma não serem sempre ruins e importantes os resultados da corrupção. Eles são, muitas vezes, positivos, pois o próprio interesse público pode requerer algumas dessas práticas.

A corrupção é vista como subproduto da modernização e, até, como estímulo ao processo de desenvolvimento. Ela passa a ser um meio alternativo que cria demandas sobre o sistema e permite que indivíduos e grupos à margem do sistema possam com ele se relacionar e realmente dele participar.

Considera-se que as reações emocionais e as noções populares prejudicam a análise mais racional do fenômeno. Em algumas sociedades em fase de transição, determinadas práticas, como nepotismo, espoliação e suborno, podem mesmo contribuir para certos aspectos do desenvolvimento político, em termos de unificação e estabilidade, participação da população nos negócios públicos e desenvolvimento de partidos políticos viáveis. Tais práticas não constituem danos irreparáveis, podendo ser amplamente boas e aceitáveis, desempenhando funções importantes para uma sociedade em dado momento histórico. A corrupção pode, assim, ser vista mais como canal normal de atividade política do que como caso patológico ou desviante que requeira punição; é parte regular e integral da operação da maioria dos sistemas políticos.

Em países subdesenvolvidos, o governo pode estar em mãos de uma elite tradicional ou de intelectuais interessados em outros objetivos, ambos tornando a burocracia hostil, super-reguladora e indiferente ao investimento e à inovação. A corrupção vem, no caso, atender às pressões por eficiência da burocracia, funcionando como mecanismo regulador do mercado e emoliente nos conflitos.

A corrupção é, pois, vista como uma disfunção funcional, muitas vezes tônica, não tóxica, para o desenvolvimento político e o crescimento econômico. É inseparável do processo de modernização, que lhe cria oportunidades por introduzir novos valores, aumentar a movimentação de recursos no mercado e criar novos centros de poder, incentivos e oportunidades. Sob esse prisma, desenvolvimento político e corrupção se articulam num equilíbrio móvel, reduzindo-se a corrupção no declínio do intenso processo de transição acarretado pelo processo modernizador: avançando a democracia, o problema se torna relativamente raro, não exigindo soluções específicas.

Comungam desses pontos de vista, em níveis diferenciados, Wertheim (1963), Leys (1965), Huntington (1970), Abueva (1970), Leff (1970), Tilman (1970), Klaveren (1970), Lippman (1970), McMullan (1970) e Scott (1972).

Uma segunda abordagem do problema realça-lhe tanto os aspectos funcionais quanto os disfuncionais. Exemplificam-na Bayley (1970), Nye (1967), Medard (1986) e Johnston (1986).

Por essa perspectiva, o governo representa um grande poder: é importante fonte de bens e serviços, recursos, decisões e autoridade. Por isso, muitos indivíduos e grupos disputam seus benefícios, podendo a burocracia impor "gargalos" como barreiras aos que demandam serviços e recompensas, estimulando ações corruptas. Estas surgem como forma de tornar as decisões mais ágeis ou favoráveis. Daí a afirmação de que, em alguns casos, as más condutas são insignificantes ou até mesmo benéficas. Numa visão extrema, a corrupção é vista até como forma de melhorar a qualidade do funcionalismo pela suplementação salarial, que retém os mais capazes em face das forças cooptativas do mercado externo.

Porém, se por um lado a corrupção pode solucionar muitos dos problemas relacionados ao desenvolvimento, isso depende da dimensão desses problemas e das alternativas existentes. A questão é pesar custos e benefícios. Torna-se impossível, por essa abordagem, uma resposta geral à questão das causas e conseqüências da corrupção. Ela pode ser funcional numa perspectiva, mas disfuncional em outra.

O problema não diz respeito unicamente aos países subdesenvolvidos. Não existe monopólio americano ou europeu da moral. As causas é que são diferentes e, portanto, são também provavelmente diferentes os efeitos em países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nos últimos, constata-se muitas vezes a ausência de um forte sentido de nacionalidade, grande desigualdade na distribuição da renda, o acesso à riqueza feito principalmente por meio de cargos políticos e a baixa legitimidade das instituições de governo. Daí os custos de atos corruptos se manifestarem por certo nível de decomposição do Estado e da sociedade civil, pela instabilidade gerada pela maior destruição da legitimidade das estruturas políticas, pelo desperdício de recursos em decorrência da evasão de riquezas para outros países, e até mesmo pela alienação de bons servidores civis, redução de seus esforços ou sua retirada do país.

A corrupção, portanto, também mina o sistema político e a confiança. Pode transformar-se numa forma regressiva de influência, servindo aos que têm a expensas dos que não têm, ampliando e fortalecendo injustiças e desigualdades sociais. Por ela, importantes reformas podem ser retardadas, atenuadas ou de todo evitadas.

A terceira e última abordagem acadêmica do problema se apresenta como uma forte reação ao "oportunismo" e à racionalização da abordagem funcionalista, preocupando-se mais com as causas e possíveis modos de redução do problema. Os defensores desse modo de análise se subdividem em dois grupos: os que situam as causas tanto no nível individual quanto no social, como Myrdal (1968), Dobel (1976), Hoetjes (1986) e Hope (1987), e os que as localizam mais no nível

institucional, como Caiden e Caiden (1977), Werner (1983) e Becquart-Leclercq (1989).

Como membro do primeiro grupo, Myrdal (1968) afirma que existem na sociedade crenças que orientam as pessoas no julgamento da corruptibilidade de atos políticos ou administrativos. As pessoas supõem que qualquer um, em posição de poder, irá explorá-las em razão de interesses pessoais próprios, de família ou de outros grupos sociais. Tais crenças constituem parte do reflexo do que elas fariam se lhes fossem dados os meios. Sentindo um clima de corrupção, tornam-se todos corruptos.

É necessário que se considere ainda o mecanismo social, que Myrdal chama de *folclore* da corrupção, que a reforça e mantém, envolvendo todas as crenças e emoções a ela ligadas quando fatos são trazidos ao debate público, quando acontecem as *fofocas* ou medidas públicas vagamente rotuladas de *campanhas anti-corrupção*, ou quando são tomadas outras medidas legais ou administrativas, tendo em vista garantir e "reforçar" a integridade de funcionários públicos. Esse folclore reflete, na realidade, um fraco senso de lealdade à organização social, não resolvendo o problema.

Quanto à freqüente tentação de caracterizar a corrupção sumariamente como enraizada na vida, fluindo da natureza humana, ou como ato individual isolado, Dobel (1976) aponta a concordância quase unânime, entre os teóricos, no sentido de que a fonte da corrupção sistemática está em certos padrões de desigualdade e falta de coesão social. A corrupção surge como explicação da decadência da confiança, lealdade e consideração entre cidadãos de um Estado.

Num sentido estrito, esclarece ele, a maior parte dos atos corruptos requer escolha moral do indivíduo e depende do nível de sua avareza e maldade. Entretanto, a corrupção do Estado resulta das conseqüências da natureza humana individual interagindo com sistemáticas e permanentes desigualdades em riqueza, poder e *status*. Estas são sempre injustas e corruptas. Considere-se, contudo, que o fim da desigualdade não assegura a eliminação da corrupção, por ser ela também parte da condição humana. A corrupção do Estado e a corrupção do povo caminham juntas. Por isso, a solução do problema está tanto na educação moral do povo quanto na sua participação no processo político, acompanhada de maior igualdade econômica.

Hoetjes (1986), por sua vez, faz sérias perguntas ao refletir sobre as causas da corrupção, observando que, enquanto alguns indivíduos dão o passo para o comportamento corrupto, outros parecem ter uma adequada resistência que previne tal passo. A principal questão colocada é: que tipo de indivíduo, em que circunstâncias, realmente dá esse passo? A resposta aponta para o indivíduo bem-sucedido financeiramente e o *bom colega* que, gradualmente, se torna corrupto sob pressão de seu grupo. A relação com a chefia vai-se tornando fraca e, com os clientes, forte. A corrupção, como forma de comportamento de grupo, passa a ser mais difícil de detectar que a individual. Os fatores que parecem aumentar a probabilidade de corrupção são:

a) contato freqüente entre funcionários e público, o que é desejável num sistema democrático, mas merece cuidados, para que trocas de presentes e favores sejam abertos e públicos, não criando obrigações por parte do funcionário;

b) hostilidade ou indiferença do público em relação aos objetivos do funcionário;

c) decisões que afetam interesses econômicos vitais do cidadão.

Acontece com freqüência, em países em desenvolvimento, a administração burocrática enfatizar a soberania de políticos, em vez da supremacia da administração. A presença da corrupção política é largamente responsável pela corrupção administrativa, que é a utilização de posições oficiais para ganhos privados (Hope, 1987). As razões que levam a corrupção a proliferar em países em desenvolvimento, para esse autor, são:

a) ausência de uma *ética do trabalho* no serviço público, falta de comprometimento e responsabilidade, ocorrendo desrespeito a regras e regulamentos;

b) pobreza e desigualdade, forçando indivíduos a tolerarem ou até a se envolverem com ações corruptas;

c) liderança e disciplina ineficientes por parte dos políticos, pela fraca noção do que seja o interesse nacional;

d) expansão do papel do Estado e da burocracia, com crescimento do poder discricionário do funcionário, o que possibilita abusos;

e) atitudes culturais e padrões de comportamento que privilegiam as orientações tradicionais ao invés das modernas;

f) a existência de uma opinião pública fraca e apática, que não funciona como uma contraforça.

As conseqüências são disfuncionais, indo da elevação desnecessária dos custos dos programas governamentais à exportação do comportamento corrupto para outras instituições, pressionando e influenciando outros funcionários. A corrupção administrativa prejudica o profissionalismo do serviço público e frustra os funcionários honestos, afetando seu desempenho e reduzindo sua produtividade.

Já os autores do segundo grupo, que situam as causas da corrupção mais no nível institucional, criticam tanto as análises que restringem as causas do problema à natureza e à maldade humanas quanto as conclusões da corrente funcionalista.

Caiden e Caiden (1977) destacam os desvios institucionais ou sistêmicos como os mais importantes. Quando uma organização se torna corrupta, ou a corrupção se torna um meio aceitável para transação nos negócios oficiais, a corrupção sistêmica domina o modo de operar da organização, destruindo a credibilidade pública e a efetividade organizacional. A violação da lei e da norma se torna a regra de conduta, passando a existir crescente discrepância entre a norma escrita e a conduta real dos funcionários: violadores são protegidos, e não-violadores são penalizados.

Para esses autores, não se justifica a corrupção sistêmica, mesmo que se considere, como os funcionalistas, que a corrupção individualizada minimiza a rigidez da burocracia nas suas relações com a sociedade. A corrupção sistêmica bloqueia todos os esforços de reforma e modernização da burocracia, leva à perda da autoridade moral, amplia as oportunidades para o crime organizado, encorajando a violência, minando as decisões políticas, produzindo o uso ineficiente dos recursos, trazendo vantagens para os inescrupulosos e desvantagens para a sociedade. Precisa, portanto, ser combatida.

Reforçando essa linha de pensamento, Werner (1983) refuta inicialmente a suposição de que uma das principais causas da corrupção em países subdesenvolvidos seja a herança cultural. Considera que muitas das práticas corruptas resultam da imposição de valores ocidentais. Existe mesmo uma defasagem entre as leis — geralmente oriundas e impostas por padrões externos — e as normas sociais informais típicas dessas sociedades.

Ainda, contrariamente à tese funcionalista de que práticas corruptas são autodestrutivas, reduzindo-se com a evolução do processo de modernização, insiste Werner em que elas têm vigorado também nos países avançados, fazendo parte do estilo nacional e do *modus operandi* na maior parte do mundo. É fenômeno universal, não uma variável dependente do desenvolvimento. Manifesta-se nos países desenvolvidos também com nefastas conseqüências e com tendência à autoperpetuação.

Essa vocação multiplicativa da corrupção (*spillover effect*) acontece, segundo Werner, de três formas:

a) por meio de efeitos-demonstração do comportamento de líderes que, sendo o paradigma do corpo político, exercem importante papel na formação da opinião pública e no comportamento social;

b) por meio da tolerância a violações pequenas, chegando-se a um senso geral de impunidade, que encoraja tipos mais sérios de corrupção;

c) por meio do efeito-demonstração da corrupção no nível institucional que, apesar de pouco documentada, reproduz também a si mesma, graças à interação corrupta de líderes.

Já Becquart-Leclercq (1989), criticando o funcionalismo, salienta a existência de um paradoxo nas relações da sociedade com o fenômeno da corrupção. Em meio a sentimentos profundos de desaprovação, emerge a aceitação latente ou a legitimação da corrupção como parte inerente ao exercício do poder.

Os cidadãos, por exemplo, mantêm, em órgãos públicos, políticos suspeitos de corrupção, numa espécie de cumplicidade. A explanação funcional, como resposta às necessidades do sistema, se mostra insuficiente, porque ignora a interação dos atores concretos, sua rede de relações e hierarquias, tanto quanto seus interesses específicos. A estrutura relacional em que a corrupção se apóia é essencialmente assimétrica pela desigualdade das posições dos atores, o que permite abusos de poder. Práticas corruptas tendem a beneficiar aqueles que dispõem de fontes de relacionamento que lhes permitem obter benefícios. Em razão do segredo que cerca tais práticas, o contágio é generalizado. A corrupção se expande pela perversão do próprio sistema.

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

Conclui Becquart-Leclercq que uma maneira de identificar causas e níveis de corrupção está na verificação de que os sistemas culturais de todos os grupos sociais têm uma estrutura normativa dual com:

a) uma dimensão simbólica, que é a visão idealizada que a sociedade tem de si mesma, mantida por leis, discurso político e ação dos meios de comunicação;

b) uma dimensão operacional, que é a prática confrontada com a realidade social.

As duas interagem em vários sentidos, podendo, por exemplo, camuflar a realidade, criando uma condição social esquizóide. Quando um corte acontece entre as duas ordens de realidade, a dissociação sofre um processo de racionalização. A primeira dimensão funciona como ideologia que pode criar um tipo de mundo abstrato, substituto da realidade: um compromisso imaginário entre desejo e realidade. A segunda, o modo operacional, pode incluir práticas ilegais dentro de limites de legitimação com garantias legais e camuflagens justificáveis. Políticos passam a se defrontar com coerção e extorsão. Surge a dissociação normativa entre modo operacional e código simbólico, que aparece desconectado dos comportamentos.

Dependendo das várias visões apontadas para explicação das causas do problema, surgem as propostas para sua solução, conforme se descreverá a seguir.

3. Soluções para o problema

Nem sempre a corrupção é identificada como problema. Os estudiosos que a vêem como problema que deve ser diagnosticado e tratado são os que não se caracterizam como funcionalistas extremados.

Bayley (1970), por exemplo, considera que pode ser adotada uma política para contenção das formas mais grosseiras de corrupção, enquanto se espera por mudanças nas circunstâncias para remover a utilidade funcional de tais práticas. É uma estratégia essencialmente passiva, influenciada pela crença de que a corrupção não exercerá conseqüências nefastas que prejudiquem o progresso.

Para esse autor, as estratégias não devem ser exclusivas, mas mistas. Decisão a respeito depende do caráter do regime e também do conhecimento do papel que a corrupção desempenha numa sociedade particular. A corrupção pode ser erradicada, mais do que comumente se pensa, pela exortação e reavivamento da moralidade nacional. Mas pode, ao mesmo tempo, ser resistente e não reagir a tais táticas. A dificuldade está na insuficiência de conhecimento para se efetuar esse julgamento antecipadamente.

Para Huntington (1970), quando se torna necessário reduzir a corrupção, a saída é organizar a participação. Tanto a primeira quanto a segunda se orientam por princípios antagônicos em si mesmos. Os partidos políticos são, no mundo moderno, as principais instituições que podem desempenhar essa função. Se a corrupção se desenvolve a partir da desorganização, da ausência de relacionamentos estáveis entre grupos e de padrões reconhecidos de autoridade, então o recomendável será o desenvolvimento de organizações políticas que exercitem autoridade efetiva e dêem origem a unidades organizadas de interesses, que transcendam os indivíduos e grupos sociais em geral. Enquanto a corrupção consulta interesses individuais, privados e secretos, a participação tende a favorecer articulações baseadas em obrigações públicas explícitas.

Outros autores, como Leff (1970), vislumbram mudanças apenas a prazo maior, porque, socialmente, eliminar a corrupção requer a emergência de novos centros de poder fora da burocracia e o desenvolvimento de políticas competitivas. Tais mudanças virão apenas como resultado de longo período de desenvolvimento social e econômico.

A melhor garantia contra a corrupção, segundo Brasz (1963), está na estrutura hierárquica das organizações. O poder derivado de tais estruturas pode ser contido em canais claramente definidos e sujeitos a estrita supervisão. Outra solução, em termos de prevenção, é o *esprit de corps* como meio de controle social interno, caso medidas organizacionais falhem.

O comportamento exemplar por parte dos superiores e um código estrito de supervisão são também sugeridos por Echenburg (1970) como mais efetivos que normas legais.

Hope (1987) propõe reformas administrativas que induzam a mudanças estruturais e de procedimentos na burocracia pública, assim como nas atitudes e

comportamentos dos administradores. Além do treinamento de servidores, recomenda a descentralização das funções administrativas e o profundo comprometimento da liderança política com uma administração eficiente e efetiva.

Outras sugestões, incorporadas por Myrdal (1968) a partir de relatório do Santhanam Committee, elaborado após estudo sobre a corrupção no Sul da Ásia, incluem:

a) redução ao mínimo de poderes discricionários dos funcionários;

b) melhoria dos *status* social e econômico dos servidores, por meio da revisão dos baixos salários;

c) simplificação e precisão de normas e procedimentos para decisões políticas e administrativas que afetem pessoas e empresas privadas;

d) alterações do código penal e outras leis, para punir funcionários corruptos mais rápida e efetivamente;

e) adoção de medidas contra setores privados que corrompam servidores;

f) limitação extrema de reserva ou confidencialidade de documentos públicos.

Para Johnston (1982), as medidas de curto e médio prazos devem ser tomadas a partir de um importante cuidado. Aqueles que pretendem combater a corrupção devem distinguir os casos menos e mais prejudiciais. Algumas formas de corrupção constituem importante mecanismo que atenua sutilmente os desequilíbrios entre oferta e procura, reduz o descontentamento com as condições sociais existentes e beneficia muitas pessoas. Eliminada essa espécie de corrupção, é preciso que os reformadores decidam o que colocar em seu lugar. Por outro lado, algumas outras espécies de corrupção merecem, sim, ataque mais sério, por representarem maior ameaça às instituições e processos existentes. Então, há que se decidir reunir e utilizar força de combate para a parte mais pesada da batalha, ou diluir a pouca energia disponível investindo na parte mais leve, reforçando, por isso mesmo, as condições naturais de persistência dos casos mais graves e ameaçadores.

Já Werner (1983) examina, numa tentativa de busca de solução para o problema, como o povo, e não a lei, pode impedir a corrupção ou prevenir o crime: o povo, e não a lei, é que faz as coisas funcionarem. Somente pela justiça comunitária se pode esperar liberar a sociedade do problema e levá-la a controlar o crime. Tribunais comunitários populares descentralizados foram usados com sucesso em países socialistas como a ex-URSS e a China. Eles suplementaram a inadequação de sistemas legais formais. Enquanto o corrupto racionaliza seus atos responsabilizando um sistema impessoal, a justiça comunitária pode ser mais efetiva por contribuir para a internalização de igual pressão.

Como pode ser observado, são muitas as sugestões sobre como lidar com a questão da corrupção. A tentativa de resumir as várias abordagens utilizadas para a análise do problema permite concluir que a corrupção é um fenômeno social complexo e multifacetado, com várias manifestações.

A revisão das vertentes de pensamento existentes revela grande diversidade de enfoques quando se trata de identificar causas e conseqüências de atos corruptos. Dependendo do investigador, ora são ressaltados aspectos relativos à natureza humana, ora fatores econômicos, políticos, sociais e culturais, assim como inadequações nos sistemas de gerenciamento públicos. As propostas de solução vão de estratégias essencialmente passivas a ações de intervenção mais estruturadas e sistemáticas.

Quanto a práticas corruptas no governo, tem-se a acrescentar que nada ainda foi realizado para medir seus efeitos e conseqüências numa perspectiva comparativa entre países. Estudos têm sido limitados, inicialmente por divergências conceituais quanto ao fenômeno, e subseqüentemente pela ausência de metodologia rigorosa para analisar o problema, crítica e empiricamente, em termos do desempenho governamental, dos efeitos sobre os recursos públicos, custos sociais e sobre a própria moral do serviço público.

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

Referências bibliográficas

Abueva, J. V. The contribution of nepotism: spoils and graft to political development. *East-West Center Review* (3):45-54, 1970.

Bayley, D. H. The effects of corruption in a developing nation. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Becquart-Leclercq, J. Paradoxes of political corruption: a French view. In: Heidenheimer, A. J. Johnston, M. & Vine, V. T. (eds.). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick Transaction, 1989.

Brasz, H. A. Some notes on the sociology of corruption. *Sociologia Neerlandica*, *1*(2):117-25, 1963.

Caiden, E. G. & Caiden, N. Administrative corruption. *Public Administration Review*, *37*:301-8, 1977.

Dobel, J. P. The corruption of a State. *The American Political Science Review*, 72:958-73, 1976.

Echenburg, T. The decline of the bureaucratic ethos in the Federal Republic. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Renehart and Winston, 1970.

Hoetjes, B. J. S. Administrative corruption in the Netherlands: recent cases and recent developments. *Corruption and Reform*, *1*(2):133-41, 1986.

Hope, K. R. Administrative corruption and administrative reform in developing States. *Corruption and Reform*, 2(2):127-47, 1987.

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

Johnston, M. *Political corruption and public policy in America*. Monterey, Brooks/Cole, 1982.

————. Right & wrong in American politics: popular conceptions of corruption. *The Journal of Northeastern Political Science Association*, *18*(3):367-91, 1986.

Klaveren, J. The concept of corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Leff, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Leys, C. What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies*, *3*(2):215-24, 1965.

Lippman, W. A theory about corruption. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

McMullan, M. Corruption in the public services of British colonies and ex-colonies in West Africa. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Medard, J. F. Public corruption in Africa: a comparative perspective. *Corruption and Reform*, *1* (2):115-31, 1986.

Merton, R. K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, 1957.

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

Nye, J. S. Corruption and political development: a coast-benefit analysis. *American Political Science Review*, *61*(2):417-27, 1967.

Scott, J. C. Comparative political corruption. In: LaPalombara, J. (ed.). Contemporary comparative politics series. Englewood Clifts, Prentice-Hall, 1972. p. 1-164.

Tilman, R. O. Black-market bureaucracy. In: Heidenheimer, A. J. *Political corruption readings comparative analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.

Werner, S. B. New directions in the study of administrative corruption. *Public Administration Review*, p. 146-54, Mar./Apr. 1983.

Wertheim, W. F. Sociological aspects of corruption in Southeast Asia. *Sociologia Neerlandica*, *1*(2):129-52, 1963.