A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO SOCIAL E POLÍTICO

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO*

1 — Observações iniciais. 2 — O conceito de corrupção. 3 — A corrupção na história. 4 — A corrupção como fenômeno social. 5 — A corrupção como fenômeno político. 6 — A corrupção nos países em desenvolvimento. 7 — O fenômeno "corrupção" na experiência brasileira. 8 — Considerações finais.

1. *Observações iniciais*

1. Não passa um dia no Brasil contemporâneo sem que seja formulada uma acusação de corrupção. Todos os dias os jornais ou revistas, o rádio ou a televisão, as tribunas parlamentares ou a própria palavra dos governantes apontam casos de corrupção, que se verberam e condenam. Na verdade, à medida que o tempo passa, essas denúncias se multiplicam, como a sugerir a difusão dessa forma de gangrena social.

Mas isso não ocorre apenas em nosso país. O mesmo se passa noutros, inclusive nos mais desenvolvidos: Japão, Holanda, França, Estados Unidos, URSS etc. E isto a ponto de provocar reuniões internacionais, como o 5º Congresso Mundial sobre a Corrupção, em Amsterdam, na Holanda, em março passado.

2. Ademais, a corrupção não é novidade. Ao contrário, como registra Noonan em seu interessante livro *Bribes*,[1] desde a Antigüidade ela está presente na vida dos povos, sob formas variadas mas persistentes. E isso também em toda parte, no Ocidente, no Oriente.

Ora, esta persistência e essa universalidade demonstram claramente que a corrupção tem, como se diria familiarmente, a vida dura. E, quem sabe, "corpo

* Professor Titular na Faculdade de Direito da USP.

1 *Bribes*. John T. Noonan, Jr., University of California Press, Berkeley, 1987.

fechado": as medidas de repressão se revelam impotentes para eliminá-la, as preventivas, incapazes de evitá-la.

3. Por outro lado, é preciso notar que a corrupção não macula apenas o indivíduo; ela tem um reflexo social e político, que os grandes pensadores não desconheceram. Realmente, vale a propósito disso lembrar as observações de Platão, na Antigüidade, e, em linha algo diferente, de Montesquieu, no século XVIII, e de Raymond Aron, há poucos anos, no livro *Démocratie et Totalitarisme.*[2]

4. Tudo isso sugere a necessidade de um estudo científico sobre a corrupção enquanto fenômeno social e político. Tal análise deverá identificar-lhes os caracteres, discriminar-lhes as espécies, mostrar suas inter-relações com outros fenômenos sociais. Os conhecimentos assim obtidos seguramente contribuirão para um mais adequado equacionamento das medidas destinadas a preveni-la ou a reprimi-la.

Este estudo é uma primeira tentativa nesse sentido. Numa primeira parte, ele examinará o *conceito de corrupção*; depois, a *corrupção na história*; a seguir, *a corrupção como fenômeno social*; como *fenômeno político*; para então enfrentá-lo no que tange aos *países em desenvolvimento*; *na vida brasileira*; em face da *lei brasileira*; extraindo-se afinal *algumas lições.*

2. *O conceito de corrupção*

5. Que é, porém, "corrupção"?

O termo não é certamente unívoco. Ao contrário, muitos são os sentidos em que ele pode ser, e é empregado pelos melhores autores. Certo, porém, que tem, sempre, uma conotação pejorativa.

Ademais, ele tanto serve para designar uma *ação* como um *estado*, evidentemente inter-relacionados. Portanto, enseja ora um enfoque dinâmico, ora um outro estático.

6. Etimologicamente, o termo vem do latim *corruptio*, cujo sentido próprio é "deterioração, alteração", cujo sentido figurado é "depravação", isto é, "corrupção". O verbo correspondente é *corrumpere*, que, no sentido próprio, quer dizer "rebentar", ou "fazer arrebentar", como rebentam as frutas podres; no sentido figurado, significa "estragar, adulterar, deteriorar, corromper"...[3]

[2] Paris, Gallimard, 1965.

[3] V. por exemplo, o *Dicionário Latino-Português*, de Ernesto Faria (Rio de Janeiro, 4ª ed., s/data.

Já em latim o seu sentido é metafórico. Exprime uma analogia, a analogia da podridão física das frutas — que as destrói e traz a destruição para as que a elas tocam — com a "podridão" moral do homem — que o destrói e o torna destrutivo para a comunidade.

7. No que tange ao homem, corrupção denota uma aberração em relação ao padrão moral consagrado pela comunidade. Não apenas um desvio, mas um desvio pronunciado, insuportável.

Neste sentido amplíssimo, o termo é usado no pensamento político, para denunciar uma mudança (negativa) no tipo de homem, ou na comunidade, sempre em função de um dado padrão moral.

É esse o sentido em que a palavra se aplica às transformações do homem, que se refletem em mudanças na forma de governo, segundo as lições de Platão.[4] Ou na mentalidade do povo, o que repercute sobre as instituições, conforme pretendem Montesquieu,[5] ou Aron.[6]

8. Num sentido amplo, corrupção se aplica a um tipo não de homem mas de conduta, ou comportamento. Mais precisamente de conduta de autoridade pública.

Designa, para aproveitar o conceito de Huntington, *"o comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas, a fim de servir a interesses particulares"*.[7]

Este conceito — note-se — só se pode aplicar a propósito de sociedades *modernas*, em que existe a distinção entre o público e o privado. Em sociedades outras, não tem ele sentido, é inaplicável, exatamente porque é normal que a autoridade pública sirva a interesses particulares, especialmente ao seu e ao dos seus.

Neste sentido geral, é irrelevante ser, ou não ser, essa conduta objeto de retribuição.

9. Em sentido estrito, o termo se refere à *conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material.*

Deste conceito pode-se aproximar o que enuncia Noonan, só que focalizando a ação: "Um induzimento que influencia impropriamente o desempenho de função pública que se supõe deva ser executada gratuitamente."[8]

4 V. adiante nº 18.
5 V. *Espírito das Leis*, Livro III, Livro VI, cap. 12, Livro VIII, cap. 2º.
6 *Op. cit.*, p. 171 e segs.
7 Samuel P. Huntington. *A ordem política nas sociedades em mudança*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, trad. port., 1975, p. 72.
8 *Op. cit.*, p. XI.

Esta colocação suscita, porém, uma dúvida. Basta o induzimento para que se configure corrupção? Ou seja, mesmo que o ato não se concretize, se houve induzimento, há corrupção?

Ora, é da natureza humana procurar influenciar decisões que nos afetem. Até em relação a Deus, portanto por natureza justo e sábio, o homem procura influenciar em favor do que lhe interessa...

Ou, para haver corrupção, esse influenciamento deve ser procurado por um modo condenado. Mais especificamente por meio de uma retribuição material indevida? E não faltam aqui dificuldades relativas à determinação do que seja indevido. Realmente, a este propósito, há uma zona cinzenta entre casos-limite. Destes, um é o pagamento em espécie, ou não, em contrapartida do ato ou da conduta da autoridade. Entretanto, é de todos os tempos, e de quase todas as civilizações, a oferta do que pudicamente se chamava de "mimo", às autoridades de que se teme, ou espera, alguma decisão.

Por outro lado, tendo havido induzimento, há corrupção, ainda quando a conduta adotada seja legítima (no sentido de ser desenvolvida de acordo com as regras materiais e formais que a disciplinam)?

Bacon — um dos grandes corruptos da história —, ao defender-se das acusações contra ele formuladas, sustentou que não. O induzimento em si mesmo, a percepção de vantagens materiais indevidas, não configuraria corrupção, desde que fosse legítima a conduta, ou decisão, do induzido. E ele, segundo alega, teria recebido "induzimentos", mas jamais haveria praticado qualquer ato contra a justiça.[9]

Toda essa discussão cabe especialmente no plano jurídico, e, particularmente, no do direito penal, pois aí a definição do crime de corrupção tem de ser estritíssima, a fim de que se preserve a segurança e, conseqüentemente, a liberdade individual.[10]

10. Importante hipótese de trabalho a considerar concerne à relação entre a corrupção por meio de retribuição material (a *corrupção-suborno,* diga-se assim para distingui-la das outras), a *corrupção-favorecimento* (a que importa no privilegiamento do privado em detrimento do público) e a *corrupção-solapamento* (a que atinge o próprio fundamento último da legitimidade). Seriam três níveis, a corrupção-suborno (nível 1) refletindo ou instilando outra mais profunda, a corrupção-favorecimento (nível 2) e esta, por sua vez, corre-

[9] Noonan, *op. cit.*, p. 353 e segs.

[10] É necessário ter presente que no plano do direito penal vige o princípio de que a lei deve descrever a figura delituosa de modo preciso (bem como prescrever a pena a ela atribuída, sendo certo que somente será colhido por ela aquele cuja conduta rigorosamente se enquadrar na descrição legal).

lacionada com a mais profunda de todas, a corrupção-solapamento (nível 3)? Não será isso que sugere a linguagem?

Este estudo, todavia, por limitações de tempo e espaço, não dará maior atenção senão para os dois primeiros níveis (que, aliás, na sociedade moderna até certo ponto se confundem e se superpõem).

3. *A corrupção na história*

11. Em face da antigüidade do fenômeno corrupção, é a perquirição histórica ponto de partida conveniente para o estudo que se deseja fazer. Ela oferece os dados de experiência que, num assunto tão delicado que provoca o acirramento de paixões políticas, são mais objetivos quanto ao passado do que a propósito do presente.

Excelente guia para o estudo da corrupção, do ângulo histórico, é o citado livro de Noonan, *Bribes*. Não leve a engano o título. Embora *bribe*, em inglês, seja "suborno", esse valioso estudo histórico vai além deste. Não trata apenas do suborno mas sim do que há pouco se chamou de corrupção-suborno. Basta relembrar o conceito que oferece, segundo o qual *bribe* é *"um induzimento que influencia impropriamente o desempenho de uma função pública que se supõe deva ser executada gratuitamente"*.[11]

A corrupção, portanto, que Noonan historia é a de nível 1, a de indivíduos no interesse próprio de obter uma retribuição material. Esta costuma ser a propina, a doação de dinheiro, mas pode ser o presente, o favor sexual etc.

O livro citado dá como comprovados fatos importantes, dentre os quais vale destacar alguns.

Um, os induzimentos impróprios estão presentes na história desde a remota Antigüidade (desde 3000 a.C., pelo menos, segundo se apreende no estudo da vida egípcia.[12]

Segundo, esses induzimentos se registram por todo o mundo. São "universais", pode-se impropriamente dizer.[13]

Terceiro, são "ideologicamente" neutros, não estando ausentes nem do capitalismo nem do socialismo, nem do protestantismo, nem do papado etc.[14] Apenas são mais visíveis em determinados sistemas do que noutros.

[11] *Op. cit.*, p. XI.
[12] *Id.*, p. XX.
[13] *Id., ibid.*
[14] *Id.*, p. XXII.

Quarto, a prova cabal da corrupção é raramente feita.[15] Do que resulta ser infreqüente a punição judicial do corrupto.[16] Por isso, é de ordem moral, sobretudo, a sanção que colhe o corrompido.[17]

Mais chocante é a verificação de que a corrupção comprovada de "grandes homens", não os descaracteriza como tais aos olhos da posteridade. O exemplo mais claro é Francis Bacon, o famoso filósofo, que, comprovadamente, recebeu dinheiro e presentes valiosos de vários interessados, para decidir em seu favor, quando era chanceler do rei da Inglaterra.[18]

4. *A corrupção como fenômeno social*

12. Por que o homem trai os valores fundamentais da comunidade a que pertence e particularmente a honestidade?

Responder a esta pergunta é tão difícil quanto esclarecer por que o homem peca. Talvez a melhor resposta seja simplesmente porque é homem. Ora, como homem, pode ele falar pelo verso de Ovídio: *"Video meliora proboque, deteriora sequor."*

Fato é que sempre houve quem corrompesse e quem se corrompesse em todas as sociedades conhecidas. Para isto, fatores pessoais e circunstâncias que é impossível resumir, sempre contribuem. Entretanto, há fatores gerais que a isso estimulam, como há outros que a tanto desencorajam, os quais se identificam com um pouco de bom senso e alguma experiência de vida.

13. Entre os fatores que desestimulam a corrupção, cumpre citar, em primeiro lugar, a crença religiosa. Na verdade, a repulsa à corrupção se alicerça, no Ocidente, nos ensinamentos do Velho e do Novo Testamento.[19] Ora, é óbvio que o apego a tais ensinamentos religiosos, cria um obstáculo ao seu alastramento.

Entretanto, essa condenação à corrupção não é monopólio do cristianismo, nem da religião. Ela faz parte da "moralidade leiga" que em lugar desta se arraigou pelo mundo afora.

Desta moralidade deve-se aproximar o sentimento cívico, o qual, pondo acima dos interesses egoísticos o interesse geral, tende a sopitar a cobiça.

Igualmente, não se pode descurar do fato de que a maior parte dos atos de corrupção configuram delitos puníveis nos termos do direito penal. Conse-

15 *Id.*, p. XXIII.
16 *Id.*, p. XXII.
17 *Id.*, p. XXIII.
18 *Id.*, p. 353.
19 Noonan, *op. cit.*, p. 55 e segs.

qüentemente, a inexorabilidade da sanção contribui, em muito, para desencorajar a corrupção (mas a recíproca é verdadeira...).

14. Entretanto, fatores há que estimulam a corrupção.

É o caso de determinadas crenças de ampla circulação no mundo contemporâneo.

Uma é a idéia, resultante de um individualismo utilitarista, segundo a qual é sempre lícito procurar e obter vantagens para si, independentemente dos meios.

Outra, é uma versão vulgar do materialismo que pretende que o interesse material é a mola da vida e do homem, não passando de hipocrisia e de aparência o idealismo, o civismo, a moralidade etc.

Ademais, não se deve menosprezar, nas sociedades modernas (*other directed*, na observação de Riesman),[20] o efeito "maria-vai-com-as-outras". Se todos fazem, por que não farei?

15. É, todavia, a reprovação social a principal sanção contra a corrupção, conforme já se assinalou. De fato, difícil é a prova da corrupção, conseqüentemente a sua punição criminal.

Esta reprovação depende, em intensidade sobretudo, da cosmovisão prevalecente. Esta leva a comunidade a ser mais ou menos tolerante para com a corrupção, o que, inclusive, varia no tempo.

Na realidade, há comunidades que pouco se escandalizam com a corrupção-suborno, que praticamente a consideram normal.

Igualmente, nem todas vêem como suborno certas formas de retribuição material, que para algumas suscitariam indignação.

Ademais, em determinadas sociedades e situações, distingue-se entre o corruptor e o corrupto, considerando-se a conduta daquele um pecado venial.[21] Por exemplo, em face de uma burocracia abusiva. Por isso, não raro as regulamentações excessivas são contraproducentes para a moralidade administrativa. Dão lugar, como expressivamente se diz, à criação de dificuldades que ensejam a "venda de facilidades". Agrava-se este quadro no caso do intervencionismo estatal na economia. Realmente, tal intervencionismo faz com que interesses vultosíssimos fiquem à mercê de burocratas, estimulando as tenta-

[20] Recordem-se as lições de David Riesman (*La foule solitaire*, trad. fr., Paris, Arthaud, 1964) que mostra serem os indivíduos, na sociedade de massas, *other-directed*. Isto é, guiados pelo desejo de conformidade com os outros. Suas atitudes se orientam pelas de seus contemporâneos. Daí ser importante para esses indivíduos vestirem-se, alimentarem-se, comportarem-se como os outros etc. (v. especialmente p. 42 e segs.).

[21] No Brasil, corromper pelo suborno um guarda de trânsito para que não multe, o fiscal, para que feche os olhos para uma irregularidade, raramente é ressentido ou visto como corrupção do sujeito ativo, diga o que disser o Código Penal.

tivas de corrupção destes. Tentativas não raro favorecidas pela baixa remuneração percebida por servidores públicos, de cujas decisões dependem fortunas.

16. Considerando-se a corrupção (nível 2), a corrupção-favorecimento, salta aos olhos que ela é profundamente estimulada onde não existe a separação clara entre o público e o privado. Na verdade, essa forma de corrupção não é sequer percebida fora das sociedades "modernas", ou pelo menos em "modernização", fora das quais inexiste a consciência dessa distinção. Ora, isto leva, em última análise, à cosmovisão, portanto às crenças fundamentais da comunidade cujo solapamento gera a corrupção de mais profundo nível (nível 3).

5. *A corrupção como fenômeno político*

17. Ao encarar a problemática da corrupção como fenômeno político, os limites deste trabalho obrigam a deixar de lado aspectos importantes concernentes ao solapamento dos valores e princípios básicos de uma comunidade (a corrupção de nível 3), que demandariam outro fôlego.

Assim, ele cuidará apenas da corrupção-suborno (nível 1) e da corrupção-favorecimento (nível 2) em suas relações com o fenômeno político. Ou seja, da corrupção eleitoral e da corrupção administrativa.

18. Todavia, mesmo neste âmbito restrito, cabe trazer à discussão uma das lições de Platão.

No famoso diálogo *A República,* o filósofo, pela boca de Sócrates, expõe a sua teoria das formas de governo e associa a cada uma um tipo de homem — tipo esse definido por suas características morais. E, mais, atribui a passagem de uma para outra forma, passagem essa que tem o sentido de um afastamento do melhor sistema, à corrupção desse tipo. Ou seja, a perda da mentalidade própria àquela forma com a aquisição de outra pela comunidade que importa no estabelecimento de outra forma mais degenerada ainda. Assim se explicaria a passagem da aristocracia para a timocracia, desta para a oligarquia, desta para a democracia e da democracia para a tirania.

Ora, a passagem da timocracia para a oligarquia seria provocada pela difusão da ganância e da cobiça entre os homens, as quais suplantariam a busca das honras como motivação fundamental de vida. Já a da oligarquia para a democracia seria provocada pela exacerbação do espírito de igualdade.[22]

[22] Livro VIII e segs.

Essa tese, na verdade, foi contestada por Aristóteles, que na *Política* a considera simplista.[23] Ela não deixa, porém, de provocar uma indagação: todos os homens, portanto, todos os povos são aptos a todas as formas de governo? Ou, há povos a que determinadas formas de governo não servem?

19. Dos clássicos do pensamento político moderno, apenas Rousseau se preocupou com a corrupção-suborno em relação ao governo e seu exercício.

No *Discurso sobre a Economia Política,* ele disserta sobre a importância da moralidade pública, entre outros fatores, para a estabilidade das instituições.[24]

20. O mesmo Rousseau aponta a corrupção como instrumento de poder,[25] o que também é mencionado, a propósito do despotismo, por Montesquieu.[26] Ao contrário, entre os mais recentes, salvo Aron, todos mais se preocupam com a corrupção-suborno do que com a corrupção-solapamento.

21. Isto talvez advenha do fato de que a democracia contemporânea herdou, com o sistema representativo, a corrupção da vida política inglesa do século XVII.[27] Há a este respeito numerosos depoimentos que revelam a venalidade de parlamentares, que o gabinete "comprava" para assegurar-se uma maioria,[28] ou das eleições e do próprio eleitorado.[29]

Não faltam, com efeito, exemplos de corrupção governamental, isto é, de membros do Executivo e da administração, do Legislativo e do Judiciário, nas democracias modernas.[30]

Entretanto, à medida que se fortalece nessas democracias, ou pelo menos nalgumas delas a opinião pública, surgiram tentativas institucionais de evitá-la ou combatê-la.

Assim, a Grã-Bretanha adotou em 1883 o *Corrupt and Illegal Practices Act,* que visava a corrupção eleitoral, proibindo a oferta aos eleitores de presentes, empréstimos, doações, o fornecimento de bebidas, alimentação, ou divertimentos, e limitando as despesas dos candidatos. Esse exemplo foi seguido por

23 Livro V, cap. 12.
24 2ª Parte.
25 *Op. cit., loc. cit.*
26 *Op. cit.*, Livro VI, cap. 12.
27 Reportem-se o sarcasmo de Swift que aponta como qualidades essenciais ao governante "destacar-se nos três principais ingredientes (da política), a *insolência,* a *mentira* e a *corrupção*" (*Gulliver's Travels*, Parte IV, cap. 6º).
28 Deixando Swift de lado, veja-se James Boswell, *Life of Samuel Johnson*, cap. sobre 1770.
29 *Id.*, cap. sobre 1775.
30 Para fugir de Noonan, leia-se a página que Vilfredo Pareto dedica ao assunto no *Traité de Sociologie Générale.* Genebra, Droz, 3ª ed. francesa, 1968, n. 2266).

outros países, como os Estados Unidos, que em 1925 promulgou o *Federal Corrupt Practices Act* com o mesmo objetivo.[31]

Por outro lado, para prevenir a corrupção dos parlamentares, os Estados Unidos adotou em 1946 o *Federal Regulation of Lobbying Act.*[32]

6. *A corrupção nos países em desenvolvimento*

22. Nos estudos sobre os países em desenvolvimento, é freqüente a abordagem da questão da corrupção, tanto como suborno, quanto como favorecimento.

Relevantes são a este respeito as observações de Huntington, em *A ordem política nas sociedades em mudança.*[33]

Vale a pena resumir-lhe as principais teses.

23. A primeira a salientar consiste na correlação entre corrupção e modernização. Aquela seria mais intensa nas fases de modernização mais rápida.

Aponta ele que, na Inglaterra do século XVIII, nos Estados Unidos, do século XIX, se registram fatos de corrupção equivalentes àqueles que hoje se denunciam nos países em desenvolvimento.

Esta correlação seria favorecida, por um lado, pela ausência de uma institucionalização política eficiente.[34] Por outro, pela ausência de partidos políticos modernos, isto é, coesos, disciplinados, programáticos.[35]

24. Todavia, assinala Huntington razões mais profundas que estimulam a corrupção, nos períodos de modernização.

Em primeiro lugar, a modernização acarreta uma alteração profunda nos valores básicos da comunidade. Ela introduz a separação entre o público e o privado que não é nítida nas sociedades tradicionais. Ponto delicado da modernização é a substituição, no serviço público, do sistema de recompensa pelo sistema de mérito, já que nas sociedades pouco desenvolvidas um dos deveres do detentor do poder é exatamente favorecer, apadrinhar os seus clientes.[36]

25. Em segundo lugar, a modernização traz consigo novas fontes de riqueza e poder.

31 V. Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government,* Londres, Methuen, reedição de 1956, p. 294 e segs.
32 *Id.*, p. 462 e segs.
33 Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. e segs. Nos Estados Unidos, a 1ª ed. se deu em 1968 (Yale University Press).
34 P. 72-3.
35 P. 84.
36 P. 73-4.

Quanto ao poder, cite-se o voto, ou sua valorização, com a conseqüente corrupção eleitoral: compra e venda de votos, pela qual o pobre troca poder por dinheiro (ou bens materiais), o rico troca dinheiro por poder.[37]

Por outro lado, a modernização envolve a exploração de riquezas até então inexploradas por falta de condições técnicas: petróleo, gás natural, minérios e minerais valiosos etc. Ora, esta exploração propicia um veio de ouro para os governantes e administradores que se deixem corromper pelos empresários nela interessados.

Neste passo, inegável é o papel corruptor do estrangeiro. Este, que na própria terra hesitaria em usar de meios de corrupção, não tem os mesmos escrúpulos quando em terra alheia.[38] Ainda mais se, no fundo, despreza a comunidade e os políticos com que vai fazer negócios.

26. Reagindo contra a corrupção, os países em desenvolvimento não raro promulgam leis mais severas visando a combatê-la.

Isto não costuma dar resultados. O mais das vezes serve, paradoxalmente, para multiplicar as ocasiões de corrupção (e acrescentaria eu, aumentar o preço).[39]

27. Huntington, ademais, ousa levantar a tese de que a corrupção pode estimular o desenvolvimento econômico. Ela serviria para "lubrificar" a máquina.

Esta visão cínica é por ele justificada com a experiência brasileira, no governo Kubitschek.[40]

Na verdade, o Brasil é por ele apresentado, inclusive, como um país de corrupção "democrática" (quer dizer, disseminada em todos os níveis, dos mais aos menos elevados da administração e da política).[41]

28. Denuncia ele um "puritanismo" que tende a se tornar contraproducente nos países em desenvolvimento.

É o que confunde toda negociação com barganha, todo compromisso com imoralidade. Ora, a política envolve negociação e compromisso, conseqüentemente esse puritanismo leva a uma recusa da política e do político que hostiliza a institucionalização democrática. Tende ela a apresentar como corrupto todo político, abrindo caminho para os homens providenciais, os "não-políticos incorruptos e incorruptíveis".

37 P. 74.
38 P. 81.
39 P. 75.
40 P. 82.
41 P. 79.

E cita neste passo o Brasil, onde qualquer esforço da iniciativa privada para influenciar a política é visto como inerentemente corrupto.[42]

7. *O fenômeno "corrupção" na experiência brasileira*

29. Embora não exista — ao que sei —, qualquer estudo equivalente ao de Noonan quanto ao mundo luso-brasileiro, e especialmente quanto ao Brasil, não é leviano afirmar ser longa a tradição brasileira a respeito de corrupção. Sem que se proceda a uma pesquisa aprofundada, logo saltam à vista indícios e referências.

Tome-se, por exemplo, a famosa *Arte de Furtar,* editada no século XVII, sobre cuja autoria ainda se controverte. Nela, muitos são os capítulos que versam sobre a corrupção das autoridades e, mais do que isto, sobre os "furtos" cometidos por estas. Assim, aprende-se nesse livro que a arte de furtar é muito nobre, pois a praticam Senhorias, Altezas, Majestades (cap. 2º), que "os maiores ladrões são os que têm por ofício livrar-nos de outros ladrões", que há os que "furtam com unhas reais", outros, com "unhas militares", alguns, com "unhas políticas" etc.[43]

No mesmo sentido, reboa conhecido sermão do padre Vieira, em que este verbera: "Perde-se o Brasil, Senhor (digamo-lo numa palavra), por que alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vêm cá buscar os nossos bens... El-Rei manda-os tomar Pernambuco, e eles contentam-se com o tomar... Este tomar o alheio, ou seja, o do Rei ou o dos povos, é a origem da doença"...[44]

Por sua vez, as únicas eleições que se feriam no período colonial, a dos oficiais das câmaras municipais, foram em reiteradas oportunidades ocasião de "subornos e desordens". É o que menciona Alvará régio de 11 de novembro de 1611, determinando a tomada de rigorosas providências por parte das autoridades coloniais. Sem êxito, se se considerar a ocorrência desses subornos na eleição de 1623 para a Câmara da Vila de São Paulo.[45]

30. Contemporaneamente, a denúncia da corrupção tem sido uma constante, quer na imprensa, quer na tribuna parlamentar, quer em documentos oficiais.

42 P. 75-6.
43 Reedição preparada por Carlos Burlamarqui Kopke, São Paulo, Melhoramentos, 1951.
44 *Apud* Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, 2ª ed., Porto Alegre, Globo, 1976, vol. I, p. 173.
45 Waldemar Ferreira, *Direito Público Colonial*, Rio de Janeiro, Ed. Nacional de Direito, 1960, p. 59 e segs.

Cabe recordar que a Revolução de 1964 sempre apontou como um de seus objetivos o de eliminar a corrupção, equiparada à subversão comunista, vistos como os dois principais males a afligir o país. O Ato Institucional de 9 de abril de 1964, o primeiro de uma longa série, foi ainda discreto, assinalando apenas a "obra de reconstrução, política e moral do Brasil", a ser realizada. Já o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, foi direto, incluindo a "luta contra a corrupção", como uma das metas revolucionárias.

Para concretizá-la, o Ato Institucional de 9 de abril de 1964, dito nº 1, previu a demissão, dispensa ou aposentadoria, após uma investigação sumária, dos servidores públicos que tivessem atentado contra a probidade na administração (art. 7º). Poder este conferido pelo prazo de seis meses.[46]

Isto se renovou com o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (art. 14).[47]

Interrompidas as investigações com a entrada em vigor da Constituição de 1967 a 15 de março desse ano, tudo recomeçou com o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968 (art. 8º).[48]

A busca aos "corruptos" se estendeu, porém, mais alto. Políticos, homens de Estado, foram colhidos pela cassação de mandatos ou suspensão de direitos políticos que o Presidente da República, como comandante supremo da Revolução, foi autorizado a decretar pelo Ato nº 1 (art. 10), Ato nº 2 (art. 15), Ato nº 5 (art. 4º).

Entretanto, neste último caso, é impossível separar as cassações por motivos políticos das que se justificavam em corrupção, visto que os atos de cassação não eram motivados.

Foi, aliás, essa confusão que desmoralizou o propósito moralizador da Revolução.

31. Conquanto falte um estudo histórico objetivo sobre as cassações e demissões feitas no período revolucionário, podem-se avançar algumas observações.

[46] Regulamentado pelo Decreto nº 53.897, de 27 de abril de 1964, que instituía a Comissão Geral de Investigações, vinculada à Presidência da República por intermédio do Ministério da Justiça. Essa Comissão foi extinta pelo Decreto nº 54.609, de 26 de outubro de 1964.

[47] Este artigo foi regulamentado pelos Atos Complementares nº 3, de 3 de novembro de 1975, e nº 10, de 4 de junho de 1966.

[48] Este último serviu de fundamento para a instituição, no Ministério da Justiça, da Comissão Geral de Investigações (Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968). Tal Comissão deveria "promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, inclusive de empregos das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista". Caso essa investigação concluísse pela existência de enriquecimento ilícito, caberia ao Presidente da República a expedição de decreto de confisco, com a especificação dos bens assim atingidos.

Os homens públicos punidos eram, em geral, acusados de haver percebido "comissão" em obras públicas, mormente construções como a de estradas, barragens, pontes etc.

Os funcionários, de segundo escalão ou inferior, o mais das vezes ligados à arrecadação e fiscalização tributária, eram acusados de haver recebido suborno.

Os raros empresários punidos o eram por desvio na aplicação de fundos públicos (especialmente incentivos) para outras atividades que não aquelas para as quais haviam eles sido concedidos. Afora o caso notório de um grande sonegador de impostos.

32. Pode-se dizer que, de modo geral, as causas sociais da corrupção que se registram lá fora, estão presentes aqui dentro. Contudo, alguns fatores particulares contribuem para a sua eclosão no país.

Ao analisá-lo, cumpre, como sempre, distinguir os dois Brasis, porque não são os mesmos os fatores que a esse respeito pesam lá ou cá.

No Brasil menos desenvolvido, a corrupção procede principalmente de uma confusão entre o público e o privado, típica das sociedades pouco ou não-desenvolvidas. O chefe ou chefete político entende que a coisa pública é sua, conseqüentemente que não há distinção entre o seu bolso e o erário. Ou, mais sutilmente, que o seu esforço pelo bem dos outros vale uma remuneração. Trata-se de um modo de ver por que aliás a Europa na Idade Média passou.[49]

No mais desenvolvido, um fator importante é o desejo de "fazer a América"... Essa ambição que legitimamente movia os imigrantes, permanece entre alguns de seus descendentes, mas agravada pela ânsia de fazê-lo o mais rapidamente possível. "Antes que ela acabe"...

Por outro lado, o inegável enriquecimento do país, depois da Segunda Guerra Mundial, provocou um desajustamento social ainda não superado. Os "novos ricos" — é bem sabido — não sabem bem usar da riqueza. Daí o consumismo, o copismo em matéria de padrões de conduta, não raro importado a partir das cenas simplistas que traz o cinema, e, hoje, a televisão. Isto, inclusive, repercute numa desagregação moral devida à adoção de valores "na moda", com o repúdio de valores "fora da moda", como é típico de uma sociedade de massas, na conhecida análise de David Riesman.

Neste passo, é necessário assinalar a responsabilidade que nisso tem a Igreja Católica. Esta, que tradicionalmente era a guardiã dos valores morais — os valores "cristãos" —, abandonou esse papel. Preferiu nas últimas dé-

[49] Recorde-se a fala do Cardeal de Périgord no livro de Maurice Druon, *Quand un Roi perd la France* (Paris: Le Livre de Poche, 1977, p. 79: "Il est naturel qu'on enrichise dans les hautes charges, sinon personne n'en voudrait prendre la peine et les risques." E adiante. p. 98: "La déshonnêteté commence quand on se fait payer par l'adversaire."

cadas o de instrumento de revolução social e política, contribuindo para solapar os valores tradicionais.[50]

33. Talvez o fator que, no Brasil, mais favorece a corrupção seja a tolerância da sociedade para com ela.

Evidentemente, não falta no país uma minoria de sensibilidade suficiente para indignar-se contra a corrupção e lutar contra ela. A esta se devem os passos já dados para expurgá-la.

Entretanto, globalmente falando, a comunidade brasileira é tolerante para com a corrupção. Se não a aprova, contra ela não é tomada de indignação. Daí ser relativamente fraca a reprovação social, que, como já se apontou, é a mais forte sanção da corrupção.

A prova disto não é difícil. Ela está no fato de que homens públicos, cuja corrupção seja flagrante, se elegem e reelegem para altos postos. Isto se traduz nas campanhas no estilo "rouba, mas faz"... E tudo se exprime em diversas historietas políticas, que correm à boca pequena, nas quais se entrevê que a acusação de corrupção não é grave, ou pelo menos é menos grave do que outras, as quais em si mesmas não traduziriam defeito de caráter do governante.[51]

34. Por outro lado, segundo as denúncias não faltam no Brasil contemporâneo as diversas variedades de corrupção.

A corrupção administrativa está presente, principalmente, no falseamento das licitações para compras e obras públicas. Nisso está a principal fonte das "caixinhas" que alimentam não só o luxo de algumas autoridades cujo enriquecimento surpreende pela rapidez, mas também as campanhas eleitorais. Ela dá lugar à atuação de eficientes *lobbies*.

Ela está presente na fiscalização administrativa de todos os níveis, cujo nível de burocratização cria excepcionais condições para seu desenvolvimento.

A corrupção eleitoral consome grande parte dessas caixinhas como igualmente vultosas contribuições extorquidas do empresariado.

[50] A Igreja esquerdista facilmente compactua com condutas abertamente infringentes da moral que (por hipocrisia?) ainda prega. Assim, ela combate, molemente é verdade, o divórcio, mas em São Paulo, quando da visita do Papa João Paulo II, foi escolhido pelo Cardeal Arns para ler a epístola na missa celebrada pelo próprio Pontífice, um professor de Direito notoriamente amancebado com mulher casada.

[51] A primeira dessas historietas é atribuída a um interventor em São Paulo, no início dos anos trinta, que, ao ser nomeado para esse cargo, teria chamado os amigos e dito: "No Brasil, quem assume um cargo público logo é dito marido enganado, homossexual, ou desonesto. Espalhem logo que sou ladrão."

Outra, dos idos de 1964, quando foram demitidos vários diplomatas sob a acusação de serem homossexuais, estes, ao chegar ao aeroporto do Rio de Janeiro, cuidavam de afirmar, entre trejeitos mas alto e bom: "Sou corrupto, sou corrupto."

A corrupção parlamentar ocorre também, não só porque às vezes são membros do Congresso intermediários na corrupção administrativa e favorecidos participantes da corrupção política, como também são objeto de um trabalho sistemático e irreprimido de *lobbying*.

35. Toda essa corrupção vicejará por falta de leis que a previnam? Ou a punam?

Sempre vale a pena examinar as medidas jurídicas de prevenção ou repressão da corrupção que prevê o ordenamento jurídico brasileiro.

Comece-se pelo exame da Constituição de 1988.

Nesta, encontram-se numerosas regras destinadas a prevenir a corrupção.

Para preveni-la, no plano político, em geral:

1. A possibilidade de estabelecer inelegibilidades, "a fim de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de cargo" (art. 14, § 9º).

2. A proibição aos partidos de receberem recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro (art. 17, II).

3. A obrigação de prestarem os partidos contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III).

No plano administrativo:

1. A obrigação de prestar contas por parte de "qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos" (art. 70, parágrafo único).

2. A imposição dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade à atividade da administração pública de todos os níveis (art. 37, *caput*).

3. A exigência de licitação para obras, serviços, compras e alienações (art. 37, XXI).

No plano parlamentar:

1. A estipulação das incompatibilidades para os membros do Congresso (art. 54).

Por outro lado, a Constituição não esquece do aspecto repressivo:

1. Prevê a ação popular para anular ato lesivo ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (art. 5º, LXXIII).

2. Estipula que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário" (art. 37, § 4º).

3. Estabelece a perda do mandato parlamentar por violação das incompatibilidades ou falta de decoro (art. 55).

4. Prevê sejam crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra "a probidade na administração" (art. 85, V).

Além disso, no plano institucional, organiza o sistema externo de tomada de contas de que é chave o Tribunal de Contas (art. 71 e segs.), bem como atribui ao Ministério Público, tornado plenamente independente, a incumbência de "promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social" etc. (art. 129, III).

36. Somem-se a essas normas as que estipulam a legislação ordinária eleitoral e partidária, administrativa, e, enfim, o Código Penal, e forçosamente se concluirá que não é por falta de leis que viceja no país a corrupção.

37. O problema não está ao nível do estabelecimento das leis — conquanto uma ou outra mereça ser aprimorada, mas ao nível da efetividade dessas leis.

Parece faltar à sociedade brasileira o senso do respeito à legalidade. "A lei, ora a lei..." Mas aqui já se está no plano da viabilidade da democracia, se Aron estava certo ao considerar tal senso um dos princípios essenciais dos regimes constitucionais pluralistas.[52]

8. *Considerações finais*

37. O fenômeno "corrupção", segundo revela esta investigação superficial, existe desde que existe história. Em todos os tempos, em todas as partes, em todos os regimes, houve corrupção, como ainda há hoje pelo mundo afora.

A freqüência de tal corrupção, entretanto, varia em função de diversos fatores.

Destes, uns se situam ao nível das crenças predominantes numa determinada sociedade. Assim, a religião, o civismo, podem diminuir-lhe a extensão e a intensidade. Já as crises de valores a estimulam assim como determinadas visões individualistas e vulgarmente materialistas, como o consumismo.

[52] Para Aron, dois são os princípios (no sentido de Montesquieu) dos sistemas constitucionais-pluralistas: o respeito à legalidade e o senso do compromisso (*op. cit.*, p. 85).

Igualmente, ela é estimulada pela burocratização, pela interferência estatal na vida econômica. Entretanto, o aspecto fundamental a considerar é sempre o julgamento que a própria sociedade faz em relação à corrupção. Ora, este não raro é leniente.

É de subscrever a lição de Pareto:

"Em suma, qualquer que seja a forma do regime os homens que governam têm em média uma certa tendência a usar de seu poder para se manter neste e a dele abusar para obter vantagens e ganhos particulares, que às vezes eles não distinguem bem das vantagens e ganhos do partido, que eles confundem quase sempre com as vantagens e ganhos da nação."[53]

E disto extrai algumas conclusões, duas das quais merecem citação:

1ª) "que, deste ponto de vista, não haverá grande diferença entre as diversas formas de regime. As diferenças residem no fundo, isto é, nos sentimentos da população: lá onde esta é mais honesta ou menos honesta, acha-se também um governo mais honesto ou menos honesto";

2ª) "que os usos e os abusos serão tão mais abundantes quanto será maior a intromissão do governo nos negócios privados".

A gravidade da corrupção é que ela mina outros aspectos da moral social que são indispensáveis para a estabilidade das instituições, ou seja, os princípios básicos da forma de governo adotada. Contribui, portanto, para uma desagregação que é sempre negativa para a segurança e o progresso dos povos.

A democracia não escapa dessa ameaça. A experiência mostra não só que ela muito longe está de ser imune à corrupção como certas de suas instituições — eleições, partidos — são ambiente propício para o desenvolvimento dessa mácula.

39. O quadro brasileiro não é a esse respeito excepcional. Contudo, determinadas vulnerabilidades de nossa sociedade favorecem o desenvolvimento da corrupção, de todas as espécies e em todos os setores da vida nacional.

Não é, todavia, por falta de leis que não é prevenida ou reprimida a corrupção. Tanto no plano da Constituição como no do direito ordinário há normas que, se plenamente efetivas, coibiriam, se não extinguiriam, a corrupção.

Isto não ocorre porque essas leis não são cumpridas, como muitas outras, já que o brasileiro parece hoje não possuir o respeito à legalidade. Ora, a falta desse senso ameaça a própria democracia, de que é ele um dos princípios fundamentais.

Mas isto é uma outra história...

[53] Wilfredo Pareto, *Traité de Sociologie Générale, op. cit.*, n. 2.267.