

Revista da

CGU

Controladoria-Geral da União

ANO II - Nº 3
Dezembro/2007
ISSN 1981-674X

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União



Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro / 2007

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Diagramação e arte: Jojafé - Comunicação e Marketing Ltda.

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano II, nº 3, Dezembro/2007. Brasília: CGU, 2007.

111 p. Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Apresentação.....	07
Editorial.....	09
Artigos	11
O Direito de Acesso Público aos Documentos Oficiais na Suécia, Bulgária e Romênia. <i>Julian Jaber Tontini</i>	12
As novas bases do controle, marco legal e informatização. <i>Francisco Carlos da Cruz Silva</i>	26
Gerenciamento de Riscos em Organizações Públicas: uma prática efetiva para controle preventivo e melhoria dos gastos públicos no Brasil? <i>Sérgio Nogueira Seabra</i>	38
Empresas Estatais Federais: Governança Corporativa para Combater a Corrupção. <i>João Mourão Mendes</i>	50
Da Constitucionalidade da Subdelegação da Competência para o Provimento e Desprovimento de Cargos Públicos Federais (Art. 84, XXV e Parágrafo Único da CF). <i>Vinicius de Carvalho Madeira</i>	65
Valores Republicanos e Corrupção não ocupam o mesmo espaço <i>Marco Antonio Gallo</i>	75
Legislação	89
Atos Normativos	90
Legislação em destaque	93
Jurisprudência	101
Julgados recentes do TCU – Acórdãos	102
Julgados recentes de Tribunais – Acórdãos	106

VALORES REPUBLICANOS E CORRUPÇÃO NÃO OCUPAM O MESMO ESPAÇO.

Marco Antonio Gallo, Mestrando do Curso de Ciências Sociais
Pontifícia Universidade Católica do RGS.

Introdução

De fato, a interação nas Ciências Sociais e o fenômeno corrupção envolvem os atores estratégicos do contexto político. A corrupção é uma questão funcional e estrutural praticada dentro do sistema social, sendo um fator de mudança. O instrumental teórico do assunto não permite desenvolver a análise detalhada do modo como a corrupção está ocorrendo no Brasil. Por questão metodológica o tema está cotejado de forma objetiva.

O crescimento dos casos de corrupção na esfera pública é um viés da modernização da sociedade. Algumas instituições públicas não atendem às novas demandas sociais, principalmente com relação ao controle da gestão dos gastos públicos. A ampliação da corrupção e a consequente impunidade estão gerando descrédito da sociedade em relação aos valores democráticos. Na cronologia dos fatos, buscou-se resgatar o início do processo de corrupção e suas modalidades, a partir do descobrimento até os dias atuais. A política e a corrupção são inerentes à cultura, porém a intensidade da

ocorrência da corrupção é que poderá comprometer a eficácia da administração pública.

Apresentar conclusões ou alternativas como produto final não fazem parte do objetivo do artigo, mas traçar o cenário e suas implicações na relação dos Poderes e da sociedade com o fenômeno da corrupção.

1. Atores Estratégicos

A Ciência Política estuda os fenômenos políticos. A Política acontece em todas as esferas da sociedade, seja essa primitiva ou contemporânea. A política está presente em todo o tipo de organização, privada ou pública, já que qualquer organismo que depende de ação coletiva para funcionar precisa estar sempre resolvendo conflitos e necessita de algum mecanismo que possibilite a tomada de decisões. A Política lida com a mediação dos conflitos, desenvolvendo e criando regras para que o processo de decisão seja acordado.

A Política tem um caráter de atividade reconhecido pela sociedade.

O que conta para um político, na visão genérica moderna, é que o importante não é a substância, mas a imagem.

Na sua epistemologia, Platão e Aristóteles são considerados os pensadores que deram a formatação de disciplina à Política. Segundo Outhwaite; Bottomore (1996, p. 83) o estudo do governo é o ramo mais antigo do estudo empírico da política. A base do pensamento político Ocidental apresenta uma grande diversidade, sendo os mais relevantes: Nicolau Maquiavel (realismo político), Thomas Hobbes (contratualismo, função a noção de representação política), John Locke (defesa da propriedade privada); Barão de Montesquieu (o espírito das leis e tipologias das formas de governo), Jean-Jaques Rousseau (iluminismo, resgate do ideal democrático); Alex de Tocqueville e Karl Marx (igualdade e liberdade). A política envolve a disputa contínua entre diferentes grupos. Maquiavel escreveu em seu livro "O Príncipe" uma frase que se tornou emblemática: "Em política o fim justifica os meios. Isto significa que tendo em vista o bem comum abandonam-se às regras ordinárias da ética individual. Se necessário, o príncipe pode chegar até a traição: o importante é

que justifique o seu comportamento com uma aparência de legitimidade". O que conta para um político, na visão genérica moderna, é que o importante não é a substância, mas a imagem. O desvio da conduta de alguns políticos estaria justificado na premissa dos "fins e dos meios?" Corrupção seria no pensamento de Maquiavel "Em política, a piedade produz mais danos do que vantagens"?. Estas seriam algumas ilações possíveis de se fazer. Para Maquiavel a corrupção nas instituições políticas causa a decadência e o enfraquecimento do Estado (NICOLA, 2005, p. 195).

As instituições analisadas pela Ciência Política envolvem o Estado, os vínculos estabelecidos e a sociedade. Os campos da investigação são cada vez mais distintos sendo estudados: governo, administração pública, relações internacionais, comportamento político e políticas públicas. O governo é o ramo mais antigo do estudo empírico da política, ocupando-se das instituições e procedimentos que caracterizam os sistemas políticos através do mundo. Através do estudo dos padrões comportamentais, buscar saber o modo, e até que ponto, instituições e procedimentos influenciam o comportamento. Na administração pública é analisada a estrutura e as características dos organismos públicos, assim como as condições de emprego dos que dirigem tais organismos. Esta administração necessita descobrir as condições amplas em que são tomadas as decisões públicas. No estudo das relações internacionais há o interesse maior pela política

entre as nações e, em parte, porque a diferença entre assuntos internos de estado e relações entre estados se tornou menos pronunciada. O estudo do comportamento político tem buscado compreender as bases sobre as quais as pessoas fazem suas escolhas políticas, principalmente no contexto das eleições. Houve ampliação destes estudos na área das elites, em particular com respeito a membros de partidos, legisladores e funcionários. O estudo da análise de políticas públicas diz respeito ao modo pelo qual o comportamento dos agentes políticos pode afetar as decisões, enquanto administração pública diz respeito basicamente às estruturas e aos efeitos dessas estruturas para melhor compreensão de como as decisões são tomadas em termos concretos. O estudo da formulação de políticas públicas é relevante para os responsáveis pelas tomadas de decisão (OUTHWAITE, BOTTOMORE, 1996, p. 83).

A origem da democracia está na Grécia Antiga com as noções de cidadania. A democracia é, no essencial, um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, na qual está prevista e facilita a ampla participação dos interessados, tendo se transformado ao longo do tempo no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas. O estado natural da democracia é dinâmico, pois a sociedade está sempre tendo novas demandas (BOBBIO, 2000, p. 09).

A diferença entre os modelos majoritário e consensual de democracia

A corrupção associa diretamente à idéia de desvirtuamento do homem, à idéia de decadência moral e espiritual.

refere-se à relação entre os ramos Executivo e Legislativo de governo. O Brasil é republicano, adotando o modelo democrático majoritário, com a predominância do Executivo na balança dos poderes. Na ótica de Tourine (1999, p. 112) a idéia republicana fundamenta a autonomia da ordem política, não o seu caráter democrático. A formulação e implementação de políticas públicas dependem da qualidade das relações entre o Executivo e o Legislativo. A democracia está num processo contínuo de evolução em virtude das novas demandas da sociedade que tem direito a voto, onde a base é crescente. As relações entre o Executivo e o Legislativo observam padrões que se distribuem em um eixo que vai desde o mais perfeito equilíbrio ao mais pronunciado desequilíbrio. Nas democracias contemporâneas o Executivo não governa sozinho, sem coligações ou alianças.

No entendimento de Anthony Downs (Nicolau, 1996, p. 9): “Os partidos políticos podem ser definidos com uma organização que tem por objetivo colocar seus representan-

tes no governo”. Para tanto podem dispor de três alternativas para conquistar o poder: via competição, por ação direta administrativa (quando um partido no governo não permite competição eleitoral) ou por intermédio da força (quando um partido procura subverter o sistema e conquistar o poder). O sistema partidário brasileiro é constitucionalmente multipartidário, a formação do Executivo é no regime presidencialista, depende de uma eleição direta. O que realmente pesa na balança do multipartidarismo para Sartori (1994, p. 46) é a proporção em que um partido pode ser necessário para uma coalizão, para uma ou mais das possíveis maiorias governamentais. Acrescenta ainda, a força de um partido e a sua força eleitoral. Em seus estudos sobre o critério numérico de partidos, Sartori (1994, p. 152) conclui que a configuração de poder do multipartidarismo em geral, pode ser decomposta da seguinte forma: nenhum partido tem probabilidade de alcançar, ou pelo menos de manter, uma maioria absoluta; a força (ou debilidade) relativa dos partidos pode ser classificada de acordo com sua respectiva indispensabilidade (ou dispensabilidade) para uma coalizão e/ou de acordo com seu potencial final de intimidação (chantagem).

No sistema presidencialista, conforme Lijphart (2003, p. 142), o chefe de governo – sempre chamado de presidente – é eleito pelo voto popular por um período determinado constitucionalmente e, em circunstâncias normais, não pode ser forçado a renunciar por um voto legislativo de desconfiança (embo-

ra se possa afastar um presidente por atos criminosos, pelo processo do impeachment – impugnação de mandato). Na história contemporânea brasileira (29/12/1992) somente o ex-Presidente Fernando Collor de Mello foi enquadrado em processo de impeachment, baseado em acusações de esquema de corrupção, porém optou por renunciar. Todo processo de impeachment tem que ser fundamentado por razões de ordem enfática e jurídica, levando-se em conta também que nele há um componente político que não pode ser desconhecido. Os ministros são meros assessores e subordinados ao presidente. As decisões mais importantes podem ser tomadas pelo presidente com a opinião do gabinete, sem ela, ou até mesmo contra a opinião do gabinete. A separação de poderes no sistema presidencialista é tomada não apenas como a independência mútua dos ramos do Executivo e Legislativo, mas também como regra de que a mesma pessoa não pode simultaneamente atuar nos dois. Os poderes presidenciais derivam de três fontes, conforme Lijphardt (2003, p. 151): “poderes reativos” – o poder especificamente presidencial de veto – e os “poderes pró-ativos” – especialmente a capacidade de legislar por decreto em determinadas áreas; a segunda fonte de poder é a força da coesão dos partidos do presidente na legislatura; a terceira, consiste no fato de os presidentes extraírem uma força considerável de sua eleição popular por via direta, e de poder declarar que eles (e seu vice-presidente) são as únicas autoridades públicas eleitas pelo povo como um todo.

“Na realidade não há nada de novo acontecendo, simplesmente está sendo repetido o que sempre foi feito no Brasil desde o descobrimento.”

No processo decisório, a idéia de Sartori (1994, p. 287), na “nova teoria” da democracia é necessário considerar a perspectiva da tomada de decisões. Os quatro tipos de decisão: individual; grupal, coletiva e coletivizada. As decisões individuais são tomadas por cada indivíduo isoladamente, independentemente de sua decisão se referir a si próprio ou ao mundo exterior. As decisões grupais são decisões que são tomadas por um grupo concreto, isto é, indivíduos que interagem entre si e participam de forma intensa no processo de tomada das decisões. As decisões coletivas são aquelas tomadas por “muitos”, não podendo ser confundida com uma preferência coletiva. As decisões coletivizadas são decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria. A democracia relaciona o processo decisório ao desem-

penho institucional. Para um sistema ideal de tomada de decisões, Sartori (1994, p. 315), teria que satisfazer os seguintes quesitos: todo indivíduo deve ter o mesmo peso; intensidades iguais (de preferência) devem ter o mesmo peso; resultados de soma zero (teoria dos jogos) e resultados de soma positiva devem ser adequadamente contrabalançados; riscos externos devem ser minimizados e os custos de tomada de decisão devem ser minimizados.

Na divisão dos poderes o Executivo exerce a gestão da burocracia pública e o processo de execução das leis, dos regulamentos e, em geral, de todas opções políticas do governo. Nos sistemas políticos modernos têm sido constatados, conforme Bobbio (2000, p. 457), uma concentração de poder no Executivo e o crescimento do papel de “execução-atuação” das opções políticas. As relações entre Executivo e a burocracia é um processo complexo onde o governo assume o papel de guia de acordo com a estrutura governamental e o grau de preparação e da competência da burocracia. O poder Legislativo se refere às atividades do parlamento. O nascimento e desenvolvimento das instituições parlamentares dependem de um delicado equilíbrio de forças entre o poder central e os poderes periféricos. Bobbio (2000, p. 880) define o parlamento como uma assembléia ou um sistema de assembléias baseadas num “princípio representativo” que é diversamente especificado, mas determina os critérios de sua composição. A variedade de funções desempenhadas faz deles os

instrumentos políticos do princípio da soberania popular. As quatro funções essenciais do parlamento: representação, legislação, controle do Executivo e legitimação. Há certas funções que em determinadas situações políticas, podem se atrofiar e ficar reduzidas ao simples aspecto formal. O poder Judiciário está afeto às atividades de magistratura, fazendo valer as normas jurídicas do Estado, aplicando a lei ou interpretando e decidindo casos omissos ou dúbios. O relacionamento entre estes poderes irá depender da forma e da divisão de tarefas (atribuições) que variam conforme a forma de governo. A fragmentação do sistema partidário, não permite ao presidente ter uma maioria política estável, já que ele não é eleito pelos partidos políticos e sim pelo voto direto (BOBBIO, 2000, p. 457).

A estrutura do Estado é um fator importante para inibir a prática da corrupção. O sistema federativo brasileiro impõe determinadas legislações aos outros níveis, Estados e Municípios, conferindo autonomia na elaboração de leis e a adoção de medidas administrativas, levando à ineficiência os controles locais.

2. O Fenômeno Burocrático

O termo “corrupção” tem origem no latim *corruptio*, que segundo Aristóteles, constitui “a mudança que vai de algo ao não ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta.” Para o filósofo grego a corrupção é a alteração do estado das

coisas, uma modificação, um desvio de conteúdo, assim ao levarmos essa idéia para o âmbito das relações humanas, pode-se afirmar que a corrupção associa diretamente à idéia de desvirtuamento do homem, à idéia de decadência moral e espiritual. Numa linguagem menos metafórica, pode-se dizer que corrupção refere-se ao ato ou efeito de corromper; decomposição; putrefação. Numa visão objetiva atual pode-se dizer que corrupção é o ato cometido por funcionário público com abuso do poder ou violação de dever inerente a seu cargo, emprego ou função. Modernamente entende-se por corrupção, em sentido bastante amplo, uma espécie de conduta através da qual o indivíduo, motivado por alguma vantagem, age desvirtuando a natureza de um determinado objeto, contrariando aquilo que coletivamente é visto como certo e justo. E com certeza um problema globalizado, movimentando valores que chegam a um trilhão de dólares/ano, conforme a OGN Transparência Internacional.

Corrupção é considerada crime, além do ato de improbidade. No Direito brasileiro têm dois significados: perversão e suborno. No primeiro sentido, é induzir à libertinagem, como acontece no crime de corrupção de menores (art. 218 do Código Penal). No outro, a acepção é de suborno – pagar ou prometer algo não devido para conseguir a realização de ato de ofício. Ser corrompido é aceitar essa vantagem. As hipóteses são de corrupção ativa e de corrupção passiva previstas nos artigos 333 e 317 do Código Penal, respectivamente. Estes dois crimes têm pe-

nas de reclusão que variam de dois a doze anos, mais o pagamento de multa. Como os delitos são fontes de obrigações, a pessoa que intencionalmente causa danos à outra fica obrigada a repará-lo (dano material e dano moral). Para completar o quadro, além das personagens do corrupto e do corruptor ainda há o lobista. É o que faz a intermediação entre os interesse das partes, acompanha e agiliza os processos burocráticos, contato com autoridades e distribui presentes aos funcionários públicos envolvidos no “esquema”. Há várias possibilidades do agente público ser corrompido ou participar de “esquema”. Os que são mais percebidos pelo público são: recursos não declarados em campanhas eleitorais, dinheiro privado obtido pela facilitação na liberação de recursos bloqueados, superfaturamento de licitações, compra de apoio político, compra de voto, tráfico de influência, desvio de dinheiro público, negociatas de cargos, nepotismo e fisiologismo. A corrupção envolve todos os entes da esfera pública.

Para construir uma retrospectiva histórica da corrupção no Brasil, foram considerados dois pontos fundamentais (teóricos e metodológicos) utilizados por Putnam (1996, p. 23), 1º - as instituições moldam a política e; 2º - as instituições são moldadas pela história. A história é importante porque segue uma trajetória, o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo acidental) condiciona o que ocorre depois. Das pesquisas realizadas sobre o assunto da cronologia histórica da corrupção brasileira, selecionou e resumiu-se

à que mais estava alinhada com a proposta deste artigo. No período do Brasil-Colônia era comum o contrabando, levado a efeito por estrangeiros auxiliados pelos nativos, é a sonegação de tributos à Coroa. São duas espécies de delito de prática comum, em razão da impossibilidade de fiscalização em todo território, bem como pelo conluio dos representantes de Portugal. Após a Independência, no período imperial, o Brasil cresceu rapidamente, porém a corrupção não foi eliminada, ao contrário criaram-se novas formatações, que não envolviam mais somente o contrabando, mas outras formas sofisticadas de corrupção, que tinham a conivência da elite dominante, funcionários públicos e autoridades que privilegiavam parentes ou pessoas próximas nas negociações envolvendo o Governo. O relato de Gonçalves Chaves em 1821, referindo-se aos capitães-generais, que administravam as províncias brasileiras (Zero Hora, 2007, p. 22), retrata a forma de agir das autoridades da época:

Se acontecer que o fidalgo seja venal (quero dizer ladrão político), é fácil de ver que cada ano absorve a maior parte das rendas públicas e particulares da capitania; e conhecemos um que fez ramificar tanto a pilhagem, que em pouco mais de quatro anos roubou junto com suas criaturas uma sexta parte dos fundos comuns e particulares da capitania.

Na realidade não há nada de novo acontecendo, simplesmente está sendo repetido o que sempre foi feito no Brasil desde o descobrimento. O advento da Proclamação

O que para alguns pode ser compreendido como corrupção, para o meio político é prática usual. A corrupção parece ser inerente à humanidade, porém o que tem que ser controlado é sua intensidade.

da República não modificou a situação, a não ser agravar mais a corrupção. Novas formas de dominação surgiram, tais como o 'coronelismo', do tempo do Império, que se consolidou nesta época. Os governantes e políticos tinham que formalizar alianças com estas forças locais, para garantirem os votos necessários a sua continuidade no Poder. Estes coronéis eram reconhecidamente influentes em seus domínios, recebendo como contrapartida do seu apoio político, a possibilidade de nomeações aos cargos públicos de confiança. O chamado "tráfico de influências" estava estabelecido criando um círculo vicioso. Neste período houve crescimento do funcionalismo público e da máquina administrativa do Estado como forma de minimizar o período de desempregado vivido neste período, tornando-se uma forma de reciprocidade interessante.

O apadrinhamento e o clientelismo proporcionaram o crescimento da corrupção na esfera pública. No entendimento de Putnam (1996, p. 21) "um arraigado sistema clientelista mina a eficiência administrativa. Os chefes das regiões envolvem-se em rixas partidárias para obter nomeações e cargos, fazendo promessas retóricas de renovação regional que parecem jamais se concretizar."

3. Casos Emblemáticos

A corrupção é um problema grave que atinge a todos os países no mundo, não sendo um privilégio exclusivo dos países em desenvolvimento. Nos países tidos como desenvolvidos também há registro de casos de corrupção em menor grau. Uma das ações para inibir esta prática tem sido a mobilização da sociedade civil criando mecanismos, trabalhando a conscientização para a ética e a construção da cidadania através de Organizações Não-Governamentais, que podem ser locais ou globais, sob a forma de rede interconectada. Estas entidades têm como objetivos ampliar o conhecimento científico e das medidas práticas utilizadas no combate a corrupção, promover a transparência e a probidade administrativa, tanto nas democracias quanto nas ditaduras. Para tanto promovem pesquisas científicas, disseminando conhecimentos através de publicações e estimulando o intercâmbio entre pesquisadores. Procura subsidiar a atuação de movimentos anticorrupção, auxiliando os governos e seus legisladores na formulação de políticas públicas que privilegiem a responsabilidade com os gastos públicos.

Criaram-se vários tipos de Índices para mensurar o grau de corrupção instalado em cada País. Foi selecionado o índice que envolve o povo de certa forma: “Índice de percepções de Corrupção”, que é um indicador sobre corrupção em países, produzido anualmente pela organização não-governamental Transparency International. Cada país recebe uma nota de 0 a 10 e os países são listados na ordem dessas notas, formando um ranking. A lista no ano de 2006 possuía 163 países. Três ocupam o primeiro lugar: Finlândia, Islândia e Nova Zelândia. No pé da relação estão Guiné, o Iraque, Mianmar e o Haiti. O Brasil encontra-se na posição de número 70, juntamente com China, Egito, Gana, Índia, México, Peru, Arábia Saudita e Senegal. A Federação das Indústrias de São Paulo revelou em uma pesquisa que o Brasil perde todo ano 1,34% do Produto Interno Bruto (PIB) com a corrupção ou algo como R\$ 20 bilhões (Revista Época, 2007).

A Itália viveu no início dos anos 90 uma situação semelhante a que o Brasil vive hoje. A corrupção na Itália atingiu seu ápice, tendo as autoridades realizadas uma mega-operação chamada “Mãos Limpas” com 2.993 mandados de prisão haviam sido expedidos; 6.059 pessoas estavam sob investigação, incluindo 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros. A publicidade gerada pela operação “Mãos Limpas” acabou por deixar na opinião pública a impressão de que a vida política e administrativa

de Milão, e da própria Itália, estava mergulhada na corrupção, com o pagamento de propina para concessão de todo contratos do governo, sendo este estado de coisas apelidado com a expressão “Tangentopoli” ou “Bribesville” ou “cidade da propina”. Esta operação chegou a alterar a correlação de forças na disputa política da Itália, reduzindo o poder de partidos que haviam dominado o cenário político italiano. Partidos como o Socialista (PSI) e o da Democracia Cristã (DC), foram reduzidos, durante eleição de 1994, somente 2,2% e 11,1% dos votos, respectivamente.

Numa entrevista à Revista Época (2007), o procurador público italiano que participou da chamada Operação “Mãos Limpas”, Vittorio Borraccetti, Procurador-chefe de Veneza, disse que conhecia o Brasil apenas por notícias de jornais italianos e portugueses. Mas, com o pouco que viu e ouviu nos dias em que esteve por aqui, Borraccetti conseguiu notar certa familiaridade entre os dois países. O escândalo recente de corrupção, segundo ele, lembra a situação vivida na Itália no começo dos anos 90. O ponto comum é o uso do poder público para beneficiar a si mesmo e ao partido, como forma de se perpetuar no poder. Na Itália, a corrupção foi controlada, mas está longe de ser eliminada. Segundo Borraccetti os italianos têm pouca sensibilidade à cultura da legalidade. O trabalho hoje é de prevenção. Ficou mais difícil, por exemplo, esconder dinheiro em paraísos fiscais. O financiamento público de campanha foi proibido após um referendo público e os bancos não aceitam depósitos

E não há maior mal a qualquer sociedade do que a crença na impunidade!

em dinheiro acima de 20 mil euros. O caso italiano de corrupção possui muitos traços similares ao brasileiro. As ações tomadas pelos italianos no combate a corrupção foram radicais, porém surtiram o efeito desejado pela sociedade italiana. O enfrentamento da cultura da ilegalidade dos italianos foi realizado através da transformação da educação básica, fazendo surgir novas gerações sensíveis ao comportamento ético. É preciso mudar radicalmente o caráter dos políticos, sejam de esquerda ou de direita, isso não importa. É uma mudança de longo prazo, que começa na pré-escola. A corrupção se controla, mas não acaba totalmente. O caso de corrupção italiana também é mencionado por Tourine (1996, p. 83): “Por iniciativa de Mario Segni, os italianos manifestaram maciçamente, em abril de 1993, sua rejeição a esse sistema que transformava o país em tangentopoli, ou seja, um país de propinas.”

No entendimento de Sartori (1996, p. 322) “é preciso compreender muito bem que normas, prescrições e ideais não precisam pertencer ao reino da ética, e nem

coincidir com ele”. Os ideais morais são um subconjunto, e um subconjunto muito específico, dos ideais em geral. Os fundamentos morais de qualquer sociedade política livre estão relacionados com o senso de dever, com a compreensão de que os direitos envolvem obrigações e que há valor e uma gratificação em fazer as coisas “por nada”, gratuitamente. Os fundamentos se tornaram cada vez mais frágeis não é culpa do realista. A “perda da ética” reflete uma tendência histórica de longa data e que as gerações atuais simplesmente herdaram. O posicionamento deste autor reflete a complexidade com que os valores éticos e morais podem ser interpretados dentro do contexto político. O que para alguns pode ser compreendido como corrupção, para o meio político é prática usual. A corrupção parece ser inerente à humanidade, porém o que tem que ser controlado é sua intensidade.

No Brasil houve o caso do ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares. Em 2005 prestou depoimento perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista, que tinha como objetivo investigar o esquema de corrupção nos Correios. Delúbio, quando foi questionado sobre a existência de caixa dois (dinheiro sem origem e não declarado), respondeu que desconhecia esta prática de “caixa dois” no partido, mas que mantinha um caixa paralelo com “recursos não contabilizados”, acrescentando que isso era um procedimento usual de todos os partidos políticos no país. O cientista político David Fleischer, da Universidade de Brasília (UnB), numa entrevista, disse que 90% dos recur-

os eleitorais do Brasil são oriundos de “caixa dois”. Segundo o professor, o crime pela utilização de recursos “não contabilizados” tem dois lados, envolvendo uma dupla violação da lei fiscal e da lei eleitoral.

4. Máquina Pública

A intervenção do Estado na economia e o conseqüente incremento dos orçamentos ampliaram as possibilidades de atos ilícitos, que têm ocorrido ao longo do tempo. A problemática da corrupção vem obtendo notória visibilidade perante a opinião pública brasileira. Os poderes constituídos ou a imprensa livre têm trazido a público os casos investigados. Há uma percepção por parte da sociedade que há inércia das autoridades no agirem. O gargalo está no Judiciário, que cumpre com ritual da legislação em vigor. No tramite jurídico os advogados de defesa utilizam as prerrogativas processuais que a lei permite, fazendo com que as sentenças não sejam promulgadas no curto prazo, mas somente quando o assunto já entrou no esquecimento. O que levaria as autoridades, políticos, administradores ou funcionários públicos a usurparem de seu poder e se locupletarem? Talvez a sensação de impunidade imediata. As respostas não estão na índole do povo brasileiro, pois não é constituído de raças inferiores, não nasceu para ser explorado e não é um povo de vocação para a submissão. Apesar de ser reiteradamente usurpado, mantém-se numa posição de aprendizado com a convivência da lei da impunidade, descrente nas instituições porque raramente as vê funcionar da forma

“É evidente que seria necessário um conjunto de ações que envolvessem a educação das novas gerações, que procurasse resgatar as questões da ética e da moral.”

como gostaria. E não há maior mal a qualquer sociedade do que a crença na impunidade!

No Brasil a corrupção assume quase que uma dimensão sistêmica, estando arraigada em todas as instâncias dos três Poderes Públicos, havendo a necessidade de apurar com responsabilidade os casos concretos de corrupção, não podendo levantar acusações inconsistentes contra funcionários públicos ou autoridades por divergências políticas. E uma linha tênue e delicada de se trilhar.

No ideal democrático, Bobbio, (2000, p. 889) supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública. O interesse do povo brasileiro pela política hoje não está mais circunscrito a um número limitado de pessoas. O grau de informação também tem melhorado em razão da atuação da imprensa brasileira, que realiza trabalhos investigativos sobre a in-

cidência de corrupção em todos os níveis dos três Poderes. Na hora da verdade, ou seja, no momento das eleições, o povo brasileiro vive um paradoxo: tem conhecimento do envolvimento de políticos em escândalos de corrupção, porém na hora de votar parece esquecer este fato, e acaba reelegendo este tipo de político. Nas últimas eleições este comportamento ocorreu em relação a políticos que participaram de diversos esquemas de corrupção.

A vontade do povo brasileiro não interfere de imediato no processo. Há necessidade de tempo para que as mudanças ocorram, porém é preciso priorizar à problemática da corrupção como algo que corrói o erário público, compromete as instituições democráticas do país e a imagem dos políticos. Historicamente transcorreu tempo suficiente para que os políticos tomassem providências para minimizar a prática da corrupção no setor público, porém o tema ainda está na fase de discussão no Legislativo.

Para Putnam (1996, p. 25) o governo para ser eficaz, tem que ser previdente e antecipar-se a demandas que ainda não foram articuladas. O desempenho institucional é importante porque afinal a qualidade do governo interessa à vida das pessoas. O governo não deve falhar ou omitir-se ao combate à corrupção. O desempenho prático destas instituições está moldado pelo contexto social em que elas atuam. A melhoria da performance institucional é parte essencial do processo de modernização. O governo brasi-

leiro possui maioria no Congresso. Porque não iria aprovar uma Reforma Política? Qual o seu interesse? O Legislativo devia procurar de forma criativa as soluções para minimizar esta questão do cenário brasileiro. É evidente que seria necessário um conjunto de ações que envolvessem a educação das novas gerações, que procurasse resgatar as questões da ética e da moral.

Na administração pública a transparência é essencial para ter informações confiáveis. Aproveitando um questionamento de Putnam (1996, p. 22), focalizando a questão central da investigação, que fez em sua viagem exploratória pelas províncias da Itália: "Quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?". Esta indagação permite-nos correlacionar a problemática da corrupção com os poderes públicos: Os políticos brasileiros efetivamente têm interesse em mudar o contexto? Ou preferem manter-se o status quo atual para obterem vantagens no futuro?

Conclusão

Num mundo complexo, onde a incerteza é uma constante, surge a necessidade do Estado democrático transformar-se para evitar o surgimento de um Estado despótico, em função da sua inércia. A corrupção é um dos maiores problemas da humanidade, um mal que destrói e anula a democracia. O ambiente político brasileiro passa por um período de turbulência, pois a corrupção atinge dimensão quase sistêmica dentro das instituições. A credibilidade do

cidadão nos políticos e da política está em jogo.

A transformação no comportamento do cidadão, aumenta a pressão sobre as autoridades e políticos para que as reformas necessárias do Estado aconteçam. A modernização da legislação é essencial para atender ao complexo mundo burocrático da máquina pública. Novas formas de corrupção surgem a todo instante, havendo necessidade da resposta imediata da administração pública. A corrupção é um problema que não será extinto, porém a intensidade pode ser reduzida. A adoção

de práticas e métodos administrativos inovadores podem proporcionar prevenção, controle e transparência. Em muitos países no mundo hoje é possível o cidadão acessar o site do seu governo e ter acesso a dados completos e simplificados dos gastos públicos e ao orçamento.

A relação harmônica dos Poderes constituídos é essencial, pois a interdependência e uma das características do sistema de governo brasileiro. Valores republicanos e corrupção não ocupam o mesmo espaço.

Referências bibliográficas

OUTHWAITE, William, BOTTOMORE, Tom. (Ed.). Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996.

BOBBIO, Norberto;

MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

LJPFART, Arend. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

PUTNAM, Robert (1993). "Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NICOLAU, J.M. Multipartidarismo e democracia: um estudo de caso sobre o sistema partidário. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996.

NICOLA, Ubaldo. Antologia ilustrada de filosofia: das origens à idade moderna. São Paulo : Globo, 2005.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. São Paulo: Ática, 1994. Volume I

TOURINE, Alain. O que é democracia? Petrópolis/RJ : Vozes, 1996.

FRANCO, Sérgio C., Jornal ZH – Porto Alegre/RS, Artigo: Corruptos e corrupção, p. 22, 03/06/2007.

Brasil 2.0: Como o combate a corrupção está criando um novo país. Revista Época, O que vem por aí, nº 471, p. 36 a 42, 28/05/2007.

(1) TEIXEIRA, Alessandra Moraes. A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional - Disponível em: < http://www.infojus.com.br/area3/alessandra_moraes.htm > Acesso em 30/05/2007, 15:58.

(2) Transparency International. Disponível em: <http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2005/investigative_report_in_lac/portugues> Acesso em 05/06/2007, 12:46.

(3) Wikipédia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%A3os_Limpas>

(4) CANÇADO, Patrícia - Corrupção não tem cura. Revista Época. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG71668-6060-383,00.html>> Acesso em 04/06/2007, 20:42.

(5) Panorama Brasil. Disponível em: <http://www.panoramabrasil.com.br/noticia_completa.asp?s=Home&p=conteudo/txt/2005/07/18/21367364.htm>, Acesso em 05/06/2007, 10:30