

AS RELAÇÕES ENTRE BUROCRACIA E CORRUPÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL E SEUS IMPACTOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO¹

THE RELATIONS BETWEEN BUREAUCRACY AND CORRUPTION POLICY AND INSTITUTIONAL AND ITS IMPACTS ON DEMOCRATIC STATE LAW

Ianaíê Simonelli da Silva²

Márcio Bonini Notari³

RESUMO

O presente artigo tem por finalidade abordar a questão da corrupção política e institucional e sua relação com a burocracia estatal no Estado Contemporâneo, um tema muito explorado na contemporaneidade. Para tanto, inicialmente, se trará à baila os modelos do Estado liberal, o Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) e, por fim, abordar-se-á o estado democrático de direito. Em um segundo momento serão tecidas algumas considerações pontuais acerca dos governos brasileiros e suas relações com a burocracia estatal e a corrupção política e institucional. Em decorrência desta simbiose, exsurge o questionamento acerca da possibilidade ou não de mensurar os impactos da corrupção política e institucional no estado democrático de direito, no sentido de indagar se é possível mensurar os impactos da corrupção política e institucional no estado democrático de direito. E, por fim, traz-se ao contexto ações de controle e prevenção da corrupção, no sentido de demonstrar que tanto a sociedade civil quanto às instituições estatais brasileiras estão buscando alternativas de, ao menos, diminuir a corrupção no Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Burocracia, Corrupção política e institucional e Estado Democrático de Direito.

¹ Este texto fora desenvolvido para entrega na disciplina ‘Estado, Sociedade e Administração Pública’, cujo Titular é o Professor Dr. Rogério Gesta Leal.

² Mestranda, Turma 2013, Universidade de Santa Cruz do Sul.

³ Mestrando em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC/RS.

ABSTRACT

This article aims to address the political and institutional corruption and its relationship with the state bureaucracy in the Modern State, a theme much explored in contemporary times. For this purpose, initially, it will bring to the fore the models of the liberal state, the Social Welfare State (Welfare State) and, finally, will address up - democratic rule of law. In a second step will be woven some specific considerations regarding the Brazilian government and its relations with the state bureaucracy and the political and institutional corruption. As a result of this symbiosis, arise questioning about whether or not to measure the impact of political and institutional corruption in the democratic rule of law, to ask whether it is possible to measure the impact of political and institutional corruption in the democratic state of law. And finally, it brings to the context actions control and prevention of corruption in order to demonstrate that both civil society how the Brazilian state institutions are seeking alternative, at least, to reduce corruption in a democratic state.

Keywords: Bureaucracy, corruption and institutional policy and democratic state.

1 INTRODUÇÃO

Os reiterados escândalos de corrupção política, as consequentes discussões acerca da necessidade de ética na política, bem como as indagações quanto à eficácia dos instrumentos de domínio no combate preventivo dos atos corruptivos, ensejaram a necessidade de reflexões da filosofia e da sociologia como forma de auxiliar o senso comum teórico dos juristas sobre o tema.

Destarte, o presente artigo tem por finalidade fazer uma abordagem sobre questão da corrupção política e institucional e sua relação com a burocracia estatal no Estado Contemporâneo, tema este muito explorado na Idade Moderna. Para tanto, serão abordados, inicialmente, os modelos do Estado liberal, o Estado de Bem Estar Social (Welfare State) e, por fim, abordaremos o estado democrático de direito.

No segundo momento serão tecidas algumas considerações pontuais acerca dos governos brasileiros e suas relações com a burocracia estatal e a corrupção política e institucional. Em razão desta simbiose, exsurge o questionamento acerca da possibilidade ou não de mensurar os impactos da corrupção política e institucional no estado democrático de direito.

Tendo em vista que a corrupção é perpetrada de forma individual e lato sensu, permeando todo sistema político e institucional, acaba gerando imensas provocações aos Órgãos de Controle, além de exigir um controle social mais intenso.

Nesse contexto, tentou-se evidenciar a maneira como é feita, contemporaneamente, o controle e prevenção da corrupção política e institucional pelos órgãos competente, nas esferas nacionais e internacionais. Consequentemente, procuram-se instrumentos de controle mais eficazes com escopo de prevenir e, quiçá, combater as patologias corruptivas, também, como comportamento presente no âmbito da sociedade, visto que esta prática representa um mal social obstaculizador do desenvolvimento do país e, portanto, acarreta na impossibilidade quanto à efetivação de políticas públicas voltadas para a qualidade de vida dos cidadãos.

2 DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO DEMOCRÁTICO

Paulo Bonavides (2007) explica que, ao se considerar que a filosofia moderna tem como fundamentação teórica o criticismo de Kant, é possível dizer que a liberdade protegida por ele, assim como postulados da razão prática e emanada de alguma lei moral que seja intrínseca ao ser humano, sendo a base de sustentação filosófica ao liberalismo estatal. O advento do Estado Liberal se dá com o estandarte do constitucionalismo, no século XVII, especificamente, na Inglaterra (1688-1689), nos Estados Unidos (1775-1783) e na França (1789).

A grande revolução filosófica, econômica, política e social do Iluminismo, assim fora considerada a Revolução Francesa, trazendo consigo a ascensão da burguesia liberal, tendo como postulados a liberdade do cidadão perante o poder de Estado, a separação dos poderes, considerados o fundamento basilar do Estado Liberal (dos direitos de primeira geração), ideologia esta que defendeu os direitos naturais e inalienáveis do Homem e do Cidadão. Além disso, com a Revolução Francesa, importa ressaltar, que nasceram o Direito Moderno e o terceiro estado representado pelas principais ambições da burguesia. (BONAVIDES, 2007).

A tentativa era de edificação de um Estado Liberal como resultado da batalha travada entre o indivíduo e o Estado absolutista, tendo em vista as percepções liberais originadas pela Revolução Francesa, cujos lemas de liberdade, igualdade, fraternidade, implicavam uma autonomia privada absoluta e, por conseguinte, um anti-estadualismo. No âmbito político, Locke⁴ e Rousseau⁵ compartilham a ideia de que o aparelho público

⁴ LOCKE, JOHN. O homem ao consentir com os demais em formar um corpo político está aceitando a submissão da determinação da maioria e, portanto, ao acatamento das decisões dessa. A perspectiva de

é concepção do anseio dos indivíduos, pactuados livremente e mediante o consentimento, estabelecendo uma espécie de “contrato”, onde os indivíduos abdicariam parte de suas liberdades naturais, objetivando a formação do seu próprio governo. Também, a vertente de Charles de Secondat, o Barão de Montesquieu, em sua clássica teoria da tripartição dos poderes e das funções precípua do Estado e a contenção do poder pelo poder (freios e contra pesos).

O que se idealizava na época era um Estado mínimo que contivesse o máximo de bem estar comum oferecido pela livre iniciativa. Entretanto, não se deve olvidar ao fato de que ao compor um Estado burguês, automaticamente estariam excluindo a grande massa de trabalhadores, atores principais do modelo econômico capitalista que reinava até então, isso gerou uma grave crise do Estado Liberal. (BONAVIDES, 2007).

Os lemas da Revolução Francesa não se consolidaram efetivamente para todos cidadãos, uma vez que, a liberdade fora exercida apenas pela classe burguesa, a exemplo disso, pode-se citar o sufrágio censitário e, a fraternidade também não existia levando-se em consideração o estado de miséria do proletariado. (SMITH, 1983).

Deste modo, restou evidenciado que o excesso de individualismo não seria possível proceder às transformações necessárias da estrutura da sociedade feudal em declínio. Mister, somente com intervenções estatais seria possível assegurar a liberdade e garantir condições jurídicas, políticas, sociais e econômicas para desempenhá-la. Sendo assim, o Estado Liberal passou por transformações até chegar num Estado Social, sem relegar direitos fundamentais do homem conquistados com a Revolução Francesa, por meio da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Com declínio do Estado Liberal, começam a serem repensadas suas conjecturas de composição, momento em que surge o Estado de Bem Estar Social que conforme profere J. J. Canotilho (2006, p. 145) “coloca entre seus princípios fundantes e

Locke de sociedade política está muito próxima da idéia contemporânea de sociedade civil nos seguintes termos: o que dá origem a qualquer sociedade política é o consentimento de qualquer número de homens livres e capazes de uma maioria no sentido de se unirem e incorporarem a tal sociedade. (CUSTÓDIO, André Viana. John Locke e as Origens do Individualismo Liberal no Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos/ Marli Marlene Moraes da Costa, Mônia Clarissa Henning Leal (organizadoras) – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. p. 69-70.

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Nascido em Genebra – Suíça (1712 a 1778) foi um importante filósofo, teórico político, escritor e compositor autodidata suíço. É considerado um dos principais filósofos do iluminismo. Na fórmula de Rousseau esse contrato social, aparece então o elemento da vontade geral. O pacto que se estabelece entre os indivíduos, consolidando usa associação, retira dos mesmos indivíduos a possibilidade de fazer valer seus interesses pessoais. Mas, sendo os indivíduos alheios à entidade que se forma coletivamente, e sim seus membros ativos, sua vontade individual mergulha, então, numa vontade geral, que aponta para o objetivo comum. A vontade geral passa a ser a diretriz de toda a vida social institucionalizada. (MASCARO, Alysson Leandro. Filosofia do Direito – 2.Ed. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 197.

estruturantes o princípio da socialidade”, o qual tinha como principal a garantia da implementação de direitos sociais (segunda geração). Contudo, com o intuito de que esses direitos fossem concretizados, o autor perfilha o dever de que exista uma juntura do direito com a economia intervencionista.

Para Canotilho (2006) o Estado Social deve desempenhar de maneira satisfatória suas atribuições para com a sociedade, sendo que para isso devem ser constatadas quatro condições consideradas por ele essenciais, a saber:

Provisões financeiras necessárias e suficientes, por parte dos cofres públicos, o que implica um sistema fiscal eficiente capaz de assegurar e exercer relevante capacidade de coação tributária; Estrutura da despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais (despesa social) e para investimentos produtivos (despesa produtiva); Orçamento público equilibrado de forma a assegurar o controle do déficit das despesas públicas e a evitar que um déficit elevado tenha reflexos negativos na inflação e no valor da moeda; Taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado. (CANOTILHO. 2006, p. 147),

A verificação da observância cumulativa dessas condições é possível em países ricos; todavia, em sentido contrário, nos países de baixa renda, o mesmo não ocorre nos países subdesenvolvidos, em razão das permanentes crises fiscais, a ampliação irrefreável de despesas com serviços de saúde e educação, os desvios de recursos públicos em virtude da corrupção, acabam colocando em xeque a própria existência do Estado Social.

Marcelo Neves (2007) explica que tanto esse modelo de Estado quanto às constituições pragmático-sociais passaram por duras críticas. E que tais críticas devem servir de alertas para os representantes dos Estados Sociais, bem como de suas constituições, fundamentalmente por que a precária efetivação do Estado Social relaciona-se diretamente com a progressiva deficiência de recursos financeiros, que, por sua vez também está intimamente relacionada com a corrupção política. Portanto, quanto maior a prática corruptiva, maiores serão as deficiências financeiras e fiscais, impossibilitando a consolidação efetiva do Estado Social.

Neste sentido, Canotilho (2006, p.147), ressalta que, “Não há Estado Social em ‘Estado falhado’ ou com os cofres vazios.” Fazendo um trocadilho é possível conjecturar que “Não há Estado Social em um ‘Estado sobrepujado pela corrupção política’”, sendo que a consolidação dos direitos sociais fundamentais básicos ao indivíduo sugere a existência de uma estrutura completa e eficiente de uma rede de serviços públicos que supra as demandas políticas e sociais que lhe são apresentadas.

Ainda que, o Estado Social venha a sofrer críticas é importante ressaltar que o mesmo detém a tarefa de inclusão social, o que torna inexecutável e inadmissível, a eliminação dos direitos sociais do rol textos constitucionais.

Na realidade, ocorre que o Estado brasileiro possui um déficit na aplicação quanto aplicação dos seus recursos, o que implica na perda substancial dos mesmos, sendo a corrupção política um dos principais fatores; a indicação que urge é que se reduza ao máximo a corrupção nas esferas estatais, para que seja possível a implementação de políticas públicas e sociais.

Certamente, se fosse possível estagnar a corrupção haveria uma imensa gama de recursos para sustentar o modelo social esboçado na Constituição Federal de 1988; evidentemente, que, isto, por si só, será suficiente para as necessidades orçamentárias as quais são crescentes nas diversas áreas governamentais, mas poderia diminuir a disparidade existente provocada pela corrupção no âmbito da política.

Importa salientar que a empreitada de procurar a inclusão social das classes menos favorecidas se depara com dificuldade na progressiva ausência de recursos financeiros não só no Brasil, mas também na seara internacional, inclusive, em grandes potências mundiais, como por exemplo, os Estados Unidos. (DWORKIN, 2005). Entretanto, no Brasil o problema da corrupção é mais crônico, porque além da desigualdade social existente no país, existem elevados índices de corrupção praticadas por agentes de Estado, que exercem função delegada e, por consequência, deveriam trabalhar em benefício dos detentores da soberania popular (o povo) e, não em função dos interesses pessoais e corporativos.

Mesmo com as tentativas de atribuir um total descrédito ao Estado Social de Direito e a retomada dos principais postulados do liberalismo econômico, a defesa do fim do intervencionismo estatal, a privatização de empresas públicas, a incompetência do Estado em oferecer serviços básicos como de saúde, educação, energia, transporte coletivo, o advento do Estado Neoliberal e a adoção de políticas neoliberais ocasionou flagelos como o desemprego e a indigência social.

Celso Ribeiro Bastos (2002) explica que no Brasil, mesmo com a adoção de políticas, não existiu a superação completa dos ditames do Estado Social, considerando-se que a despeito da procura da redução da participação do Estado na economia e da diminuição das prestações estatais, por exemplo, nas áreas de saúde e educação, por exemplo, com o intuito de alcançar o Estado mínimo, na visão do autor, não seria possível transformar-se de uma hora para outra, livre de obrigações sociais inerentes ao

Welfare State. Com isso, foi possível visualizar que precisaria desenvolver políticas públicas assistenciais para que pudesse amortizar as desigualdades.

Ainda assim, nas democracias onde reinam a corrupção, a consolidação do Estado Social fica completamente comprometida, uma vez que problemas como a fome, a miséria, o analfabetismo, a exclusão acabam ganhando relevo na esfera social. De tal modo, para que ocorra a concretização dos direitos sociais (CANOTILHO, 2001), é necessário que haja uma agregação cogente da juridicidade, da sociabilidade, da democracia, da probidade administrativa, porquanto, no dizer de Canotilho (2006) uma democracia não é construída em um meio onde existam tantas moléstias sociais, processos injustos de participação política e, absurdos enraizados na justiça distributiva de bens sociais.

Portanto, o Estado social evidencia forte distinção para com as formas de Estado que o precederam, notadamente, quanto a sua inquietação dos direitos sociais, culturais, econômicos, cidadania, igualdade e dignidade (FERREIRA, 2009), sendo que a partir dessa definição é possível batizar o Estado social em Estado Social de Direito, sobrepondo o elemento democrático ao Estado Social de Direito. Diante desses fatores surge Estado social e democrático de direito.

Quanto aos princípios informadores do Estado democrático de direito, Lênio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2006, p. 98-99) citam, “constitucionalidade; organização democrática da sociedade; sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos; justiça social; igualdade; divisão de poderes ou de funções; legalidade e segurança e certeza jurídicas.”

No Estado Democrático existem uma série de diferenças quanto à participação dos indivíduos de forma plena na elaboração da Constituição, o que implica, em não privilegiar apenas um determinado setor. Do contrário, o estilo democrático deixa de existir, caindo por terra ideias principais desse modelo de Estado.

Nesse sentido, leciona Leal (2000, p. 75), ao dizer: “Na verdade, fica patentado desde o berço de nossa civilização, que tanto o poder político como as leis que regem as relações sociais são forjados pelo espírito objetivo humano (...)”.

Percebe-se que a participação social é uma forma exclusiva de edificação a cerca do Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, de emanar a prática dos direitos humanos e fundamentais. Neste ponto, vale frisar, a teoria procedimental de Jurgen Habermas, como apoio do Estado democrático de direito, Leal (2001, p. 212), aduz que,

[...] a ideia de Estado Democrático de Direito, como o próprio tema da Democracia, passa pela avaliação da eficácia e legitimidade dos procedimentos utilizados no exercício de gestão dos interesses públicos e sua própria demarcação, a partir de novos espaços ideológicos e novos instrumentos políticos de participação (por exemplo, as chamadas organizações populares de base), que expandem, como prática histórica, a dimensão democrática da construção social de uma cidadania contemporânea, representativa da intervenção consciente de novos sujeitos sociais neste processo.

Destarte, o Estado democrático de direito é caracterizado como sendo um Estado de democracia procedimentalista, onde o próprio cidadão percebe e revela seus problemas, produzindo as saídas relativas, tudo por meio de um procedimento racional discursivo colocado à disposição do cidadão pelo Estado (SOARES, 2008).

Pressupõe-se que a participação do indivíduo, entretanto, seja de extrema importância, visto que caracteriza a espinha dorsal de todo o problema, que é a conscientização e autonomia dos indivíduos, uma vez que um povo sem a noção de cidadania e de seu papel enquanto ator principal inserido na sociedade, acaba excluído do diálogo no âmbito do espaço público, tão necessário como forma de estreitar a relação entre governantes e governados, ficando subserviente àqueles que detêm o poder estatal.

Nesse ponto, vale citar, o ensinamento de Rogério Gesta Leal (2000):

É nesse sentido que se pode afastar a crise de materialidade da vontade geral em países como o Brasil, fragmentado em seu tecido social, com profundos déficits de políticas públicas comunitárias e com alto índice de tensão e conflituosidade de sua cidadania, transformando o Estado Nacional em um repositório de estratégias perversas de gestão dos interesses corporativos das elites dominantes. (LEAL, 2000, p. 81):

Portanto, entende-se que a democracia será plausível quando o indivíduo, ao reconhecer a si mesmo como um sujeito ativo no processo social, estendendo tal reconhecimento aos seus pares. Essa situação, no Brasil, recebe dimensões deveras complicadas, porquanto a sociedade encontra-se abatida, estagnada e perplexa, pois até mesmo os organismos instituídos para a efetivação da democracia restam burlados e, assim, ineficientes ao cidadão.

Ocorre que, a Carta Magna de 1988 traz um vasto rol de direitos fundamentais, vinculados a valores sociais eleitos pela sociedade, não podendo ser inadimplidos sem que haja por parte do Poder Executivo, uma comprovação da utilização dos recursos aplicados na efetivação de tais direitos; porquanto, a falta de dinheiro pode ter origem em acontecimentos alheios ao Estado Democrático de Direito, como, por exemplo, pela corrupção, fenômeno que passará por breve análise a seguir.

3 A RELAÇÃO ENTRE BRUROCRACIA E CORRUPÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL

O fenômeno da corrupção é um tema de difícil compreensão e definição, haja vista que abrange múltiplos campos do conhecimento, tais como, a filosofia, a sociologia, o direito, a ciência política, dentre outros campos do saber, havendo inúmeros conceitos que possibilitam um melhor esclarecimento a cerca do assunto.

Estudos sobre a temática vêm confirmando diversos indicativos da corrupção, desde os primórdios da formação do país, o que vem a demonstrar a maneira pela qual foram perpetrados no decorrer dos anos, de forma incisiva, o invólucro da administração pública brasileira.

A problemática da corrupção é um tema recorrente e teve sua formação inicial no período da colonização portuguesa. Com as modificações estruturais do país, a proclamação da independência em 1822, e a instauração do Brasil República de 1890, foram surgindo outras formas de corrupção, dentre as quais, a corrupção eleitoral, que é um capítulo particular na história do Brasil.

Raymundo Faoro (1987), ao apresentar a organização administrativa do Brasil Colônia, salienta que os vícios revelados nos funcionários portugueses se ocultam na incoerência entre os regimentos, leis, provisões e a conduta jurídica, com as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza, dessa forma pode se dizer que a corrupção administrativa brasileira é uma herança do Período Colonial e desde então assola o país.

Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146), expõe em uma de suas obras que: “no Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”.

Nesse sentido ainda, explana George Sarmiento (1999, p. 91) que “a corrupção nos setores públicos é um dos males que assolam as nações contemporâneas, mas que no Brasil tem assumido conotações surpreendentes e desalentadoras”.

O mal da corrupção está enraizado na cultura brasileira, como bem considerou Roberto Da Matta (1986) quando explicou o famoso “jeitinho brasileiro” como uma forma de driblar a demasiada regulamentação, por vezes criadora de proibições apartadas da realidade social.

As práticas corruptivas tornaram-se tão corriqueiras na sociedade brasileira que algumas pessoas avaliam que os casos de apadrinhamento, proteção, nepotismo,

favorecimento étnico e religioso, são normais, tamanha é a institucionalização dessa prática no âmbito dos poderes estatais.

Sérgio Habib (1994) explica que a prática do jeitinho brasileiro, é nada mais, nada menos, que uma modalidade de descumprimento da lei e de corrupção, já institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, até mesmo da própria lei, quando há algum tipo de interesse, fato esse, que ecoa na administração pública brasileira, instituindo um ambiente facilitador do desrespeito aos princípios que necessitam confirmar a ação do agente a serviço do Estado.

Observou o antropólogo Darcy Ribeiro (1995, p. 256), que na formação do Brasil "houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra", advertindo que a falta de tradição de impessoalidade no serviço público, pode beneficiar o conflito entre as duas searas, causando facilidades à perpetração da corrupção administrativa.

O CRIP⁶ (Centro de Referência do Interesse público) realizou em 2009 uma pesquisa evidenciando que a sociedade brasileira avalia que a corrupção apresenta-se como um fenômeno grave ou muito grave de nossa vida pública. O reconhecimento de que a corrupção faz parte de nosso dia-a-dia e que dissimula, sobretudo, os agentes do Estado, advertindo que existe no Brasil a consciência dos malefícios decorrentes das práticas corruptivas e um repúdio a essas condutas. De acordo com Newton Bignotto (2011) essa pesquisa mostra, como o Legislativo é considerado o verdadeiro domicílio da corrupção.

É interessante nesses dados é que parece haver uma convergência ao mesmo ponto de uma visão importante entre os teóricos políticos, que designa a corrupção como sendo um fenômeno onde, via de regra, o funcionário público é conduzido a atuar

⁶ Centro de Referência do Interesse Público - Fundado em 2006, o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) é um projeto interdisciplinar voltado para a compreensão do Brasil a partir de uma discussão acerca dos valores, da cultura, da história e das instituições políticas em sociedades democráticas. O CRIP se situa na formação de centros de referência nacional da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com o objetivo de adentrar no debate público a respeito do aprofundamento da vida democrática. O CRIP nasceu da interlocução entre dois projetos de excelência já desenvolvidos na UFMG, que são o Projeto Democracia Participativa (PRODEP) e o Projeto República, que juntaram os esforços para o aprofundamento da discussão de temas relacionados à idéia de interesse público. Por ter uma natureza interdisciplinar, o CRIP congrega contribuições da ciência política, da filosofia, da sociologia e da história, pautando suas pesquisas e debates tanto pelos aspectos normativos, traçados pela teoria e pela filosofia política, quanto pelos aspectos descritivos, assentados em uma perspectiva empírica pautada pela história e pela análise política. Disponível em: <>. Acesso em: 03 fev. 2013.

em contrariedade aos padrões do sistema, pelo fato de favorecer interesses particulares barganhando algo em troca (BIGNOTTO, 2011).

Segundo ressalta Elival da Silva Ramos (2004, p. 88) na política, “a corrupção está associada à persecução de objetivos privados em detrimento do interesse geral”. As decisões políticas são tomadas, considerando em primeiro lugar, os interesses de alguns grupos, ou ainda, interesses particulares, recebendo roupagem de interesse público.

Contudo, o uso do exercício do poder político com a finalidade de aquisição de vantagens pessoais, comumente, vantagens pecuniárias, em peculiar desvio de poder, não se apresenta como única forma de aparição desse fenômeno, uma vez que a manifestação de alguma patologia corruptiva pode ocorrer por meio da utilização de meios ilícitos para a obtenção de fins ilegais.

Segundo as lições de Guimarães (2011):

[...] a corrupção do corpo político, significando impedimento, a restrição ou o desvirtuamento da vontade soberana do povo, introduz o reino dos privilégios ao acesso a direitos e a deveres e devasta o interesse público pela força do privatismo e do particularismo (GUIMARÃES, 2011, p. 88).

Um das formas legítimas na qual pode ser utilizado para o enfrentamento ao problema da corrupção, é justamente a participação do cidadão nos processos decisórios, numa democracia mais participativa e deliberativa que envolva a Sociedade Civil como ator fundamental, sujeito de direitos e de obrigações, no âmbito do espaço público.

Conforme Filgueiras (2006) chama atenção para uma análise da corrupção pautada ao modo pelo tracejo institucional da política brasileira que atua em um conjunto adepto às práticas corruptivas, erguendo o personalismo por sobre os valores e preceitos republicanos. Explica que a extensão institucional da corrupção no Brasil relaciona-se à baixa institucionalização de mecanismos de *accountability*⁷ devido à passagem por pacto instituído com a crise do regime autoritário. Ressalta ainda, que a complementação dessa análise ocorre pela percepção dos elementos culturais ligados a corrupção, quais sejam, baixos indicadores de participação cívica e baixos vínculos de sociabilidade e de elementos internacionais, que estão subordinados ao fenômeno da corrupção à manifestação da globalização e dos paraísos fiscais.

⁷ *Accountability* é uma palavra inglesa, que não tem tradução literal para o português. De modo semântico, a *accountability* se refere à capacidade de autoridades e governos prestarem contas de seus atos perante a autoridade da sociedade civil.

O número de casos de corrupção ocorridos no cenário brasileiro desde o período da ditadura militar é altíssimo. Contudo, o retorno dos civis ao poder aumentou consideravelmente os casos de ilicitudes envolvendo funcionários públicos, vindo à tona em todos os meios de comunicação, tais como, o Projeto Jaíba; Caso Globo – Time; Rodovia Transamazônica; Caso Capemi; Escândalo da Mandioca; Caso Proconsult; Caso Coroa-Brastel; Caso PC Farias, Caso da Pasta Rosa; CPI dos Correios dentre outros episódios, ocorridos na cena pública do Brasil.

Fernando Filgueiras (2006) explica que a corrupção na política é um fenômeno que ocorre há muito tempo no Brasil e, por diversas vezes fora ferramenta de eloquência para certos grupos políticos conseguirem modificações no governo e no sistema, um exemplo que se dá é o golpe militar de 1964. Ou, ainda, para governos particularistas, cujo objetivo era se isolarem das pressões da sociedade assegurando por fim na corrupção, como ocorreu com o ex-presidente Fernando Collor de Mello.

Outro fato marcante na história do Brasil é com relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, que durante o seu mandato elaborou uma reforma administrativa que fora dirigida por Luis Carlos Bresser-Pereira. Tal ação ficou conhecida como reforma gerencial cujos principais objetivos eram a reestruturação do aparelho Estatal para combater, sobretudo, a burocracia.

Ocorre que, como aclara Leal (2013, p. 59), “modelo este que não gerou os efeitos esperados para o controle da corrupção – podendo-se até questionar se este foi em algum momento um objetivo determinado deste modelo, até porque ele se beneficia indiretamente de algumas relações corruptivas.”

Importa salientar que a burocracia é um dos fatores a ser considerada na corrupção institucional, nesse sentido, Leal (2013) explica que quando se fala de corrupção no Ocidente, geralmente se relaciona a ela, formas burocráticas de governo e administração, tanto em face dos aspectos operacionais do Estado Moderno e Contemporâneo, como em razão da evolução que sofreu ao longo do tempo para tantas áreas afins, como a política, a sociologia, a teoria do Estado.

Tratar-se-ia de surrealismo considerar que os sistemas organizacionais representam unicamente aparato instrumental do poder, enquanto mera réplica de auto-representação simbólica do código do poder; ao contrário, tais sistemas se forjam em meio às relações de poder, e estão sempre marcadas por elas, de forma direta ou indireta.

O que se agrava quando se sabe que a burocracia pública faz derivar sua complexidade tanto da diversidade de tarefas que assume como do fato de que atua enquanto parte integrante do sistema político, constituindo-se como elemento necessário na elaboração e execução das políticas públicas; quer dizer, ela se afigura como componente formal e material da estrutura político-governamental pré-ordenada à tomada de decisões. (LEAL, 2013).

A burocracia enquanto organização formal do poder instituído participa da ação política tanto executando políticas definidas pelas instâncias legislativa e executiva do Estado, quanto atuando diretamente na determinação de sentido destas decisões de fundo, e, por essa razão é tida como efetivo fator de poder que possui certo grau de independência frente aos órgãos públicos, ao mesmo tempo em que exerce poder sobre eles através da elaboração de informação e mesmo propostas de mérito administrativo. (LEAL, 2013).

O fato é que com a formação de grandes aparatos burocráticos por dentro do Estado e das instituições representativas, como os partidos políticos, os sindicatos, o governo, etc., implica grande perigo à excessiva autonomização e insulamento dos agentes políticos e dos técnicos em face dos representados, criando núcleos de poder que não se comunicam ou possuem adequado controle. (LEAL, 2013).

Mesmo com diversos progressos tanto em ações e na criação sistemas de informação e transparência, bem como a adoção de políticas públicas, orçamentos e gastos transparentes, a corrupção vem se tornando perene no âmbito de nossas instituições. Porém, ainda não há mudanças e nem avanços quanto à responsabilização de agentes públicos e privados praticantes de atos corruptivos.

Além disso, a corrupção provoca efeitos imediatos em diversos setores da vida civil, sobretudo, no produtivo, já que restringe a concretização de políticas públicas voltadas ao Estado, a sociedade civil e ao mercado, agenciando performances clandestinas e irregulares pelo setor de produção, causando aumento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos que acarreta.

4. É POSSÍVEL MENSURAR OS IMPACTOS DA CORRUPÇÃO POLÍTICA E INSTITUCIONAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO?

Atualmente, existem pesquisas que demonstram alguns custos provenientes da corrupção de modo geral, não só da corrupção política. Com isso é possível ter conhecimento dos efeitos, ainda que aproximados, envolvidos com as questões de

corrupção política e os impactos que esses custos ocasionam na concretização de ações sociais.

No site do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC,⁸ existem pesquisas realizadas que apresentam o valor de US\$ 1 trilhão de dólares gastos, por ano, em suborno em todo o mundo, originando pobreza, restringindo o crescimento econômico, gerando insegurança no setor empresarial e, por conseguinte, afasta novos investimentos. A corrupção ainda agrava questões relacionadas à segurança pública do país, porquanto, estando ligada a outras espécies delitivas, tais como, o tráfico de influência, enriquecimento ilícito, tráfico de armas e drogas, lavagem de dinheiro, dentre outros. Nessa mesma pesquisa notou-se que a corrupção apresenta-se de forma acentuada devido, em especial, ao desrespeito à legislação.

A corrupção custa para o Brasil entre R\$ 41,5 e R\$ 69,1 bilhões por ano, conforme estimativa de um estudo divulgado pela Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp)⁹. Segundo o relatório *Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate*, o custo com a corrupção representa entre 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Com esse valor seria possível investir na rede pública de ensino fundamental, poderia atender a população com moradias, saneamento básico, saúde, aeroportos, infraestrutura e segurança.

O IBOPE realizou uma pesquisa sobre a corrupção política, levando em conta o aspecto do eleitor (*Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice*)¹⁰, analisando se os desvios se reuniriam nas elites ou se os efeitos seriam difusos em toda sociedade. A pesquisa apresentou os seguintes resultados: 69% (sessenta e nove por cento) dos eleitores já infringiram alguma lei ou inadimpliram alguma regra contratual; 75% (setenta e cinco por cento) cometeriam ao menos um dos treze atos de corrupção arrolados na pesquisa, dependendo da oportunidade e conveniência. Outra constatação

⁸ ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA DROGAS E CRIMES. *Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. In: GOVERNANÇA E ANTICORRUPÇÃO. Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao_publicacoes.html>. Acesso em: 23 ago. 2008.

⁹ Brasil Econômico. *Corrupção no Brasil custa até R\$ 69,1 bilhões por ano*. As informações são da Agência Brasil 13/05/10 20:25 Disponível em: <http://www.brasileconomico.com.br/noticias/corruptao-no-brasil-custa-ate-r-691-bilhoes-por-ano_82676.html>. Acesso em: 10/02/2013

¹⁰ INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA, PESQUISA E ESTATÍSTICA. *Corrupção na Política: Eleitor Vítima ou Cúmplice*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA, 2, 2006, LOCAL. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=3&proj=PortalIBOPE&pub=T&nome=pesquisa_opp_2006&db=caldb>. Acesso em: 26 jun. 2013.

da pesquisa, foi no sentido de que os eleitores consideram normais atitudes como, contratações de familiares e modificação de viagens de serviço em lazer.

Por estas verificações percebe-se que na rotina brasileira a sociedade aceita de forma passiva e acaba tolerando determinadas práticas políticas que necessitariam ser extirpadas, porém não é o que acontece, em virtude desse fato pode-se concluir que o pensamento preponderante é que onde tiver uma brecha, é possível concluir que o pensamento que prepondera é o de que em havendo brechas, deve-se levar vantagem.

Além disso, não existe uma fórmula pronta que se possa calcular a extensão dos danos e o custo da corrupção política para a sociedade como um todo, porém, certamente, os custos ligados a ela são elevadíssimos e provocam sérios ônus sociais como já citado anteriormente.

Como a corrupção é um fenômeno muito grave e prejudicial algumas instituições movimentam-se no sentido de designar ações de prevenção e combate à corrupção ver-se-á na sequência.

5 AÇÕES DE CONTROLE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Cerca de uma década, existe um forte agravo mundial para que as empresas e sociedade civil começassem a avistar a probidade como uma de suas responsabilidades sociais, o que ecoou no mundo corporativo. Inúmeras empresas passaram a aceitar códigos de conduta e a expandi-los tanto internamente quanto para toda a sua rede de relacionamentos. Aproveitando esse embalo as organizações não-governamentais e organizações internacionais desenvolveram táticas e estudos para promover modelos de inteireza nas empresas.

De acordo com Ramina (2002), a prevenção é a melhor forma de combater a corrupção, até mesmo na questão de custos para a sociedade. Os códigos de ética e integridade, na administração pública, são de suma importância para o desenvolvimento de um senso cívico respeitando as instituições e os direitos humanos.

Nesse sentido, é preciso traçar táticas eficientes tanto no que se refere à prevenção, quanto em relação aos organismos de controle designados para evitá-la. No Brasil, dentre as instituições que promovem ações de prevenção e combate à corrupção, pode-se citar, a Controladoria Geral da União¹¹, Conselho Nacional de Justiça¹², a

¹¹ A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Associação dos Magistrados Brasileiros¹³, além de ONG's, instituições e movimentos criados por iniciativa da sociedade civil.

A Controladoria Geral da União, desde o ano de 2006, conta com a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas para elaborar ações de inteligência e prevenção da corrupção, o que dotou a Controladoria de ferramentas e de disposição de emprego de métodos inovadores na prevenção da corrupção. Dentre as ações e programas da Controladoria se pode citar o Acesso à Informação Pública, Brasil Transparente, Consocial, Observatório da Despesa Pública, Portal da Transparência e Programa Olho Vivo.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 03/02/2013.

¹² O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Missão do CNJ - Contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade em benefício da Sociedade. Visão do CNJ - Ser um instrumento efetivo do Poder Judiciário. Transparência e controle: o que CNJ faz? O CNJ tem as seguintes atribuições, previstas pela Constituição Federal: Na Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações. Na Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário. Na Prestação de Serviços ao Cidadão: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado. Na Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas. Na Eficiência dos Serviços Judiciais: melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o País. Teoria e Prática: as ações do CNJ. O CNJ desenvolve e coordena vários programas de âmbito nacional que priorizam áreas como Meio Ambiente, Direitos Humanos, Tecnologia e Gestão Institucional. Entre eles estão: Lei Maria da Penha, Começar de Novo, Conciliar é Legal, Metas do Judiciário, Pai Presente e Certidões, Cadastro Nacional de Adoção de Crianças e Adolescentes, Aprimoramento dos Juizados Especiais Estaduais e Federais, Serviço Extrajudicial e Serventias, Mutirão da Cidadania etc. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>>. Acesso em: 09/04/2013

¹³ Art. 1º A Associação dos Magistrados Brasileiros, também designada pela sigla AMB, com sede em Brasília - DF é uma sociedade civil constituída por prazo indeterminado, objetivando a defesa das garantias e direitos dos Magistrados, o fortalecimento do Poder Judiciário e a promoção dos valores do Estado Democrático de Direito. Parágrafo único. No Estado de origem do Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros funcionará uma subsede durante a vigência de seu mandato. Art. 2º A Associação dos Magistrados Brasileiros tem por finalidade: I - congregar os magistrados, promovendo a cooperação e a solidariedade mútuas, estreitando e fortalecendo a união dos juizes brasileiros; II - defender a valorização e independência do Magistrado, assegurando a efetividade de suas garantias e prerrogativas; III - estimular o debate e a busca de soluções para os problemas da magistratura e para as questões sociais e da cidadania; IV - formular política que vise assegurar o preparo e o aperfeiçoamento técnico-científico, cultural e humanístico do magistrado; V - pugnar por remuneração que garanta a independência econômica do magistrado; VI - propor medidas que assegurem o amplo acesso à justiça e a efetividade da jurisdição; VII - estimular o associativismo e apoiar as iniciativas dos Membros Institucionais como forma de aprimoramento da democracia participativa; VIII - representar judicial e extrajudicialmente, de ofício ou a requerimento, os direitos e interesses institucionais de seus associados; IX - atuar como substituto processual dos associados; X - defender o Estado Democrático de Direito, preservando os direitos e garantias individuais e coletivos. ESTATUTO DA ASSOCIAÇÃO. Disponível em: <<http://www.amb.com.br/?secao=mostraestatuto&cap=todos>>. Acesso em: 03/04/2013

A CGU e a UNESCO¹⁴ firmaram em maio de 2010 um projeto intitulado “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadã”¹⁵. O projeto fundamentou-se na verificação da urgência em ampliar e desenvolver as estruturas institucionais e organizacionais permitindo à administração pública brasileira efetuar a promoção, proteção e garantir o acesso a informações públicas como direito fundamental do indivíduo, fator imprescindível às democracias contemporâneas.

Consocial¹⁶ assim ficou conhecida a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, é uma conferência é um espaço público onde os cidadãos podem debater uma estrutura institucional de democracia participativa, sendo que as conferências nacionais são grandes fóruns formados onde diferentes segmentos da sociedade discutem as políticas públicas do país atinentes aos assuntos controvertidos.

Dentre os objetivos específicos da Conferência inclui-se o debate e a proposição de medidas de combate à corrupção que abarquem o trabalho dos governos, das empresas e da sociedade civil.

Já o fortalecimento da gestão¹⁷ é um programa que objetiva colaborar para a apropriada e regular aplicação dos recursos públicos por parte dos entes federados brasileiros, através da promoção de algumas ações julgadas necessárias, tais como, capacitação dos agentes públicos, distribuição de bibliografia técnica e cooperação com controles internos.

O programa Olho Vivo no Dinheiro Público¹⁸ tem por objetivo incentivar os cidadãos a exercitar o controle social nos diversos municípios brasileiros, atuando de forma a verificar e auxiliar na melhor aplicação dos recursos públicos. Essa iniciativa tem por finalidade sensibilizar e nortear os conselhos e agentes públicos municipais, lideranças locais, professores e alunos de quão importante é a questão da transparência no setor público, bem como a responsabilização e o cumprimento da legislação.

¹⁴ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/pt/brasil/>. Acesso em: 20/06/2013.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.acesoainformacao.gov.br/acesoainformacaogov/aceso-informacao-brasil/projeto-cgu-unesco.asp>>. Acesso em: 20/04/2013

¹⁶ Disponível em: <http://www.cge.se.gov.br/consocial/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/CONSOCIAL_Apresentacao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2013.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/FortalecimentoGestao/index.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2013

¹⁸ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/index.asp>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

Um por Todos e Todos por Um - Pela Ética e Cidadania¹⁹ é um projeto muito interessante uma vez que visa atingir o público infanto-juvenil, com atividades artísticas, científicas e lúdicas faz o intercâmbio entre escola e comunidade desenvolvendo a cultura ética desde a infância.

A Associação dos Magistrados do Brasil tem uma ação conhecida por Enccla que debate a criação do Manual de Operações para o combate à corrupção²⁰, Medeiros (2013) cita que “a ação tem como objetivo elaborar propostas de aperfeiçoamento dos meios operacionais de investigação nos crimes relacionados à lavagem de dinheiro e à corrupção.” Os objetivos da Enccla consistem, fundamentalmente, em instituir diretrizes e ações para que se consiga enfrentar a corrupção, a improbidade administrativa bem como a lavagem de dinheiro através do comércio e regulamentação de métodos específicos de investigação.

O Conselho Nacional de Justiça instituiu a ação Meta 18, que tem por finalidade de acelerar o julgamento das ações de improbidade administrativa e de crimes cometidos contra a administração pública. Até abril de 2013 a Meta 18 obteve 46,03% de cumprimento, dado que foi revelado no levantamento preliminar realizado pelo Departamento de Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça²¹.

Importa destacar ainda que existem diversas instituições privadas nacionais e internacionais que auxiliam nas ações de prevenção e combate à corrupção no Brasil e no mundo. No manual de responsabilidade das empresas no combate à corrupção²² elaborado em parceria pela CGU e pelo Instituto Ethos traz à baila a importância de organizar iniciativas de prevenção à corrupção, uma vez que esta arruína a concorrência, aumenta custos, devasta a confiança de fornecedores e clientes além de danificar a reputação das empresas. Assim, promover a probidade nas empresas, entretanto, não se sintetiza a combater ações corruptivas que, por acaso, possam ocorrer. Faz-se necessário, sobretudo, estabelecer valores incorruptíveis de modo sustentável, e isto implica no desenvolvimento de um conjunto de normas e instituições que determinem modelos éticos e comportamentais. Na medida em que essas iniciativas se concretizem

¹⁹ Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/TurmaMonica/>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

²⁰ MEDEIROS, Michel. Notícia publicada em: 26.06.2013. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=25657>. Acesso em: 11 jul. 2013.

²¹ SOUZA, Gisele. Notícia veicula em: 22 abr. 2013. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/24363:tribunais-alcancam-4603-da-meta-que-visa-acelerar-julgamento-de-acoas>>. Acesso em 27 abr. 2013.

²² UNIÃO, Controladoria Geral. EMPRESAS. Instituto Ethos de. *A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção*. 2009.

os valores éticos passam a ser uma das pilstras da edificação de um sistema de integridade empresarial. Além disso, não é suficiente estarem presentes nas estratégias e atitudes dos funcionários da empresa, é preciso que se estabeleça uma rede também com os fornecedores e clientes.

Ramina (2002) faz uma abordagem acerca da importância da cooperação internacional no combate à corrupção e suas dimensões internacionais, no sentido de promoção da responsabilidade, da transparência e da regra do estado democrático de direito. Refere que as Organizações Não-Governamentais (ONGs) situadas em várias partes do mundo unem-se aos governos nacionais e outras organizações internacionais no combate á corrupção.

Explica a autora que a ONU abordou a questão das práticas corruptas em negócios internacionais, na Resolução 3514, da Assembleia Geral de 1975, sendo que o Quinto Congresso para a prevenção do crime e tratamento de criminosos, realizado em Genebra, em 1975, ressaltando a importância do crime organizado como formas de negócio tanto em esfera doméstica quanto internacional.

Em 1998, a Assembleia Geral adotou a Resolução 53/176 sobre Ação contra Corrupção e o Suborno em Transações Comerciais Internacionais, sendo que após fora elaborado um programa global contra a corrupção pelo Centro das Nações Unidas para a Prevenção da Criminalidade Internacional (CICP), o Escritório para controle de Drogas e Prevenções do Crime (ODCCP), de Viena, junto com o Instituto Inter-regional das Nações Unidas para a Pesquisa do Crime e da Justiça (UNICRI), de Roma, dividido em duas partes: uma relativa à pesquisa e outra relativa à cooperação técnica, para fornecer informações referentes às convergências em corrupção, bem como, detectar e batalhar contra esse fenômeno tão maléfico. (RAMINA, 2002).

O Programa abrangerá os três tipos mais comuns de corrupção: a) corrupção institucional na administração pública e corrupção em escalões mais inferiores da administração pública; b) corrupção em atividades negociais; c) alto índice de corrupção nos centros decisórios, sejam eles políticos, administrativos ou financeiros. (RAMINA, 2002, p. 54).

Ramina (2002) ressalta que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consiste no braço das Nações Unidas no que tange ao trato do desenvolvimento. Seu foco está na corrupção institucional, que é definida a partir do uso indevido do poder público para o benefício privado. O PNUD está inserido no Programa de Prestação de Contas e Transparências (PACT), que serve como o ponto central, afiançando estratégias efetivas de suporte a programas anticorrupção.

Além dessas instituições já citadas engajadas na luta da prevenção e combate à corrupção, o Banco Mundial (BIRD), desde 1992, passou a se atentar com o tema, quando de sua publicação das Diretrizes para o Tratamento do Investimento Estrangeiro Direto, não obrigatórias, chamando a atenção dos Estados membros para que se tomassem medidas apropriadas de prevenção e controle da corrupção em práticas negociais. Na estrutura de concessão de empréstimos, o Banco passou a apoiar a transparência e a competitividade nos procedimentos de licitação pública como arma importante no combate à corrupção. Deste modo, os contratos administrativos começaram a incluir cláusulas permitindo ao Banco a inspeção de contas e bancos de dados por intermédio de auditores apontados pelo Banco. (RAMINA, 2002).

As atividades do Banco Mundial estão concentradas em três com relação ao combate à corrupção, quais sejam, prevenção da fraude e da corrupção em financiamento de projetos pelo Banco; ajudando os países nos seus esforços para reduzir a corrupção com a prestação de consultoria em políticas econômicas; suportando os esforços internacionais. Dentre outros *status*, o BIRD contribui para a elaboração da Convenção da OCDE (Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico) sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. (RAMINA, 2002).

Ramina (2002) cita ainda o Fundo Monetário Internacional (FMI), que por sua vez, atua, restritamente, nas instâncias de corrupção que possuem um efeito macroeconômico significativo. Em julho de 1997, o Conselho Executivo do FMI seguiu o Guia sobre “O Papel do FMI em assuntos de Governança”²³, que reflete a consonância entre os Diretores Executivos acerca da definição de boa governança para o equilíbrio macroeconômica e o desenvolvimento sustentável. Com relação às políticas públicas o FMI assessora os Estados-membros na concepção de sistemas limitadores do poder de tomada de decisões ad hoc tanto nas questões de empréstimos quanto no tratamento não preferencial de indivíduos ou organizações. Nesta assistência o FMI auxiliou os Estados-membros no aprimoramento de suas aptidões de formular e programar políticas econômicas, concretizando instituições designadas à criação de políticas públicas voltadas à prestação de contas.

Entre as organizações não-governamentais, tanto a Câmara Internacional do Comércio - CCI quanto a Transparência Internacional - TI estão engajadas na luta

²³ RAMINA, Larissa L. O. Ação Internacional Contra a Corrupção. 1. ed. 3ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2002. Coleção Biblioteca de Direito Internacional - Volume 1. p. 59.

contra a corrupção. As Normas de Conduta da CCI para o Combate da Extorsão e do Suborno em Transações Comerciais Internacionais demonstram, a partir de 1996, que o setor privado deu alguns passos à frente na luta contra a extorsão e a corrupção.

Ramina (2002), conclusivamente, ressalta que o cenário geral das ações das organizações internacionais universais bem como das ONG's no combate à corrupção evidencia a existência de uma concordância global no sentido de que o fenômeno da corrupção necessita ser combatido.

6 CONCLUSÃO

Como fora possível perceber no decorrer do texto que corrupção política e institucional é praticada de forma integrada no organismo estatal alcançando uma extensão sistêmica, ao passo que compreendem todo um sistema social trazendo intervenções intersistêmicas inadequadas e ineficazes.

Ante essa verificação de que a corrupção política e institucional provoca prejuízos incalculáveis à consolidação de direitos sociais estabelecidos na Constituição brasileira, intervindo de forma negativa na efetivação de políticas públicas das áreas fundamentais, uma vez que, o cumprimento orçamentário é afrontado pela insuficiência de verbas governamentais.

Todo o conjunto de atividades de prevenção exercidas pelos órgãos competentes demonstram que existe nesse âmbito a percepção de que o domínio formal, exclusivamente, não mais se enquadra nas necessidades legítimas; a pretexto disso, já operam com um espectro preventivo, conquanto ainda que se tenha um extenso caminho a ser vencido para alcançar uma maior eficácia nas ações e programas de desenvolvidos para o exercício controle preventivo.

O fato é que a participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção é de suma importância e, implica na tentativa de inserir a sociedade numa transformação pela educação, pelo acesso à informação, bem como, pela mobilização social. Para tanto, os diversos programas e ações empregam métodos específicos para chamar a atenção de um maior público possível, adultos, jovens, crianças como forma de chamar a atenção para os efeitos nocivos das práticas corruptivas. Logo, uma vez tendo a sociedade como um todo engajada nos diversos projetos existentes, torna-se plenamente viável o controle social e a transparência das ações governamentais, os quais, até o presente, não alcançaram o patamar desejado.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber, Integrante da ONG Transparência Brasil, em artigo publicado em 2001, intitulado *Corrupção e responsabilidade Pública*. Texto-base para o módulo “Governo e sociedade”, do curso de “Introdução à responsabilidade social de empresas” da Fundação Getúlio Vargas/SP e Instituto Ethos de Responsabilidade Social.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. 456 p.

BIGNOTTO, Newton. A corrupção e seus atores. *Carta Capital*, São Paulo, 2011.

Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-corrupcao-e-seus-atores/>>.

Acesso em 19/09/2012

BOLZAN de MORAIS, José Luis. *Do direito social aos interesses transindividuais*. O Estado e o Direito na ordem contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

_____. *Ciência política*. 10a edição, 9ª tiragem, São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

_____. *Teoria geral do Estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 558 p.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Teoria do Estado e Ciência Política*. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BUENO, José Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958. p. 32 – Grifo do autor, apud AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Medida Provisória e sua Conversão em Lei: A Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 20 ed. Ed. UNIJUÍ, 1999. Pg. 229-255.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Entre discursos e culturas jurídicas*. Coimbra: Coimbra Editora. 2006.

_____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2001. p. 224

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 03/02/2013.

CUSTÓDIO, André Viana. John Locke e as Origens do Individualismo Liberal no Segundo Tratado Sobre o Governo Civil. Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos/ Marli Marlene Moraes da Costa, Mônia Clarissa Henning Leal (organizadoras) – Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 307 p.

DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 72

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno social e político*, in Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro, nº 185, jul/set de 1991.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo, Saraiva, 2001.

_____. *Corrupção e democracia*, in Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro, nº 226, out/dez de 2001.

- _____. *Sete vezes democracia*. São Paulo, Convívio, 1977.
- FERREIRA, Siddharta Legale. *Estado Social e Democrático de Direito*. Disponível em: http://www.cspb.org.br/docs_concursos2009/monografiasiddharta.pdf acesso em: 4 de maio de 2012.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. *A corrupção no Brasil e as instituições políticas*. 2006, Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=N820403>>. Acesso em: 05/09/2012
- GUIMARÃES, Juarez. *Sociedade Civil e corrupção: crítica à razão liberal*. In *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- AVRITZER, Leonardo e FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HORTA, Raul Machado. *Improbidade e corrupção*, in *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, nº 236, abr/jun de 2004.
- _____. *Política, ética e controle da improbidade*, in *O Regime democrático e a questão da corrupção política*. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004.
- INTERESSE PÚBLICO. Centro de Referência do Interesse Público. Disponível em <<http://www.interessepublico.org/>>. Acesso em: 02/09/2012
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. (No prelo).
- _____. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- _____. *A democracia deliberativa como matriz de gestão pública: alguns estudos de casos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011, E-book, disponível em: <www.unisc.br/editora/e-books>. Acesso em:
- _____. *Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- _____. *Poder Político, Estado e Sociedade*, Revista da Faculdade de Direito, Caxias do Sul: EDUSC, n ° 11, dez. 2000.
- MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do Direito – 2.Ed.* – São Paulo: Atlas, 2012.
- MARTINS, Ives Gandra. *Uma Visão do Mundo Contemporâneo*. São Paulo: Editora Pioneira, 1996. p. 85-86
- MARTINEZ, Vinicius C. *Estado do bem estar social ou Estado Social? Jus Navigandi*, Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6623>> Acesso em: 4 de maio 2012.
- MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. *Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 211 p.
- MUSEU DA CORRUPÇÃO. Desenvolvido pelo Jornal Paulistano Diário do Comércio, 2010. Disponível em: <

http://www.muco.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=34&Itemid=53> Acesso em: 21/09/2012.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades. *Teoria jurídica e novos direitos*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. In: *Revista do Serviço Público de 1937 a 2007*. Brasília: ENAP, 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2008.

_____. *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle* – Caderno 01. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 50, n. 4, out-dez. 1999. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=827&Itemid=129>. Acesso em: 02 jun. 2008. Leia mais: <<http://jus.com.br/revista/texto/17153/a-reforma-administrativa-brasileira-1995-1998-sob-a-otica-weberiana/2#ixzz2Yf7z33Z5>>

RAMINA, Larissa L. O. *Ação Internacional Contra a Corrupção*. 1. ed. 3ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2002. Coleção Biblioteca de Direito Internacional - Volume 1. 228p.

RAMOS, Elival da Silva. *Ética e política*, in O Regime democrático e a questão da corrupção política. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004.

REIS, Marlon Jacinto. *Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SARMENTO, George. *Aspectos da investigação dos atos de improbidade administrativa*. *Revista do Ministério Público: Alagoas*. n. 1, jan./jun., Maceió: MPE/AL, 1999.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Lisboa: Fundação Caluste Gulbenkian, 1983, tradução portuguesa, vol. II.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. *Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 387 p.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Direito constitucional e a corrupção política*, in O Regime democrático e a questão da corrupção política. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004.

SPECK, Bruno Wilhelm. *A Compra de votos: uma aproximação empírica*. *Opinião Pública*, Vol.IX, Nº 1, Campinas: 2003.

TÁCITO, Caio. *Moralidade administrativa*, in: MARTINS, Ives Gandra (coord.). *Ética no direito e na economia*. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Trad. de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 599 p.