



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO 'STUDII SALAMANTINI'

PROGRAMA DE DOCTORADO

ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

**A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO COLETIVA NO COMBATE À
CORRUPÇÃO**

AFFONSO GHIZZO NETO

Director:

Dr. D. PEDRO T. NEVADO-BATALLA MORENO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

Codirector:

Dr. D. MARCOS AUGUSTO PEREZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de San Pablo

SALAMANCA | 2020

“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre; por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida, y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres”.¹

(Don Quijote de La Mancha)

¹ CERVANTES, Miguel de S. **Don Quijote de La Mancha**. Clásicos hispánicos. Edición. Segunda parte. Capítulo LVII (1 de 4). Centro Virtual Cervantes. Instituto Cervantes, 1997–2020. Disponible en: <https://cvc.cervantes.es/literatura/clasicos/quijote/edicion/parte2/cap58/default.htm> Acceso en: 20 abr. 2020.



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO 'STUDII SALAMANTINI'

PROGRAMA DE DOCTORADO

ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

TESIS DOCTORAL

**A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO COLETIVA NO COMBATE À
CORRUPÇÃO**

AFFONSO GHIZZO NETO

Tesis Doctoral presentada para obtener el grado de Doctor por la Universidad de Salamanca, dirigida por el Dr. D. PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca y codirigida por el Dr. D. MARCOS AUGUSTO PEREZ, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de San Pablo.

SALAMANCA | 2020

DEDICATÓRIA E REGISTRO MUITO IMPORTANTE

Aos meus eternos amores Roberta, Luísa e Eduardo. À minha mãe Maria Helena e às minhas irmãs Alice e Maria de Lourdes. Aos sobrinhos queridos. Aos nossos familiares e amigos especiais, todos importantes nesta vida. À família salamantina, aos queridos e fiéis parceiros de todas as horas, nas boas e nas más, parte integrante de nossas vidas, para sempre “Por Castilla!”: Don Vanir e Gigi, Mau-Mau e Vanessa, Dags e Tatá (já com saudades), Alta e Karla, Don Diego e Nathalia, Marcelo e Virgínia, Ilo e Luiz, além da “molecada”, Heitor e Helena, Nicolás e Mateus, Altamiro Filho e Eloísa, Davisão, Ana e Carol, por fim, Sofia.

Não foi uma trajetória fácil, pois muito além do desavio acadêmico, foram tempos difíceis de lutas pessoais, notadamente pela superação da guerreira **Roberta Ferrari Ghizzo** que venceu persistente um câncer inesperado. Enfim, não foram e não estão sendo tempos fáceis, com o isolamento que se impôs em todo planeta diante da tal de COVID-19. Mas, isso só serve para valorizar a existência, comemorar a vida e agradecer a Deus o dom da vida. Muito obrigado!

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Ao longo de nossas vidas, em busca do conhecimento e melhoria humana, recebemos muitos ensinamentos e encontramos pessoas importantes neste processo de amadurecimento e de aperfeiçoamento espiritual. Agradeço com toda a gratidão da alma:

Ao Professor Doutor **Pedro Tomás Nevado-Batalha Moreno**, Diretor desta Tese e Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade de Salamanca, pela orientação objetiva e determinante nesta caminhada.

Ao Professor Doutor **Marcos Augusto Perez**, Co-Diretor desta Tese e Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, pela paciência e ajuda para o bom andamento da carruagem.

Ao Professor Doutor **Fernando Jiménez Sánchez**, pela orientação primeira, auxílio e grande amizade.

À Coordenação do Curso de Doutorado Estado de Direito e Governança Global da Universidade de Salamanca -USAL, assim como, a todo corpo técnico de funcionários e professores, com especial destaque aos Professores Doutores **Nicolás Rodríguez García** e **Eduardo Fabián Caparrós**.

À Coordenação do Curso de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo - USP.

RESUMO

O fenômeno da corrupção é universal, complexo e multidimensional, possuindo diversas variáveis e possibilidades, dos mais variados matizes, culturais, históricos, sociais, econômicos, éticos, religiosos, ideológicos, filosóficos, institucionais, etc.; muitos dos quais ainda desconhecidos e incompreendidos, tantos outros, únicos e peculiares, consequência determinante das múltiplas influências e facetas que recebe do meio ambiente por meio de indivíduos, de governos e de sistemas institucionais “vivos”, reprodutores de círculos viciosos negativos de difícil ruptura. A banalização da corrupção consolida uma desconfiança social generalizada, totalmente incompatível com a experiência coletiva e a sobrevivência de uma ética universal comunitária, notadamente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, onde o fenômeno se apresenta como um dilema de ação coletiva, visivelmente estampado nos diversos problemas sociais, econômicos e políticos, instalados em muitas sociedades contemporâneas. Nesse cenário, a educação é instrumento universal e único na tarefa de transformação social para a formação de indivíduos socializados e avessos às práticas corruptas, sendo relevante a criação de programas educacionais que possam materializar iniciativas educativas conjuntas para a troca de experiências e a obtenção de resultados práticos, aperfeiçoando e formatando um sistema educacional baseado numa ética universal (e plural) fundamentada na experiência da participação, cooperação e controle social, com especial atenção e prioridade de investimentos à educação na primeira infância.

Palavras-chave: Educação. Corrupção. Dilema de Ação Coletiva.

RESUMEN

El fenómeno de la corrupción es universal, complejo y multidimensional, con muchas variables y posibilidades, de los más variados matices, culturales, históricos, sociales, económicos, éticos, religiosos, ideológicos, filosóficos, institucionales, etc; muchos de los cuales aún son desconocidos e incomprensidos, muchos otros, únicos y peculiares, una consecuencia determinante de las múltiples influencias y facetas que recibe del medio ambiente a través de individuos, gobiernos y sistemas institucionales "vivos", reproduciendo círculos viciosos negativos que son difíciles de romper. La trivialización de la corrupción consolida una desconfianza social generalizada, totalmente incompatible con la experiencia colectiva y la supervivencia de una ética comunitaria universal, especialmente en entornos institucionales débiles, parciales y desacreditados, donde el fenómeno se presenta como un dilema de acción colectiva, visiblemente estampado en los diversos problemas sociales, económicos y políticos, instalados en muchas sociedades contemporáneas. En este escenario, la educación es un instrumento universal y único en la tarea de transformación social para la formación de individuos socializados y contrarios a las prácticas corruptas, haciendo que los programas educativos sean relevantes para materializar iniciativas educativas conjuntas para intercambiar experiencias y obtener resultados prácticos, perfeccionando y formateando un sistema educativo basado en una ética universal (y plural) estructurada en la experiencia de participación, cooperación y control social, con especial atención y prioridad para las inversiones en educación de la primera infancia.

Palabras clave: Educación. Corrupción. Dilema de Acción Colectiva.

ABSTRACT

The phenomenon of corruption is universal, complex and multidimensional, having several variables and possibilities, of the most varied nuances, cultural, historical, social, economic, ethical, religious, ideological, philosophical, institutional, etc; many of which are still unknown and misunderstood, so many others, unique and peculiar, a determinant consequence of the multiple influences and facets it receives from the environment through individuals, governments and “living” institutional systems, reproducing negative vicious circles that are difficult to break. The trivialization of corruption consolidates a generalized social mistrust, totally incompatible with the collective experience and the survival of a universal community ethic, notably in weak, partial and discredited institutional settings, where this phenomenon presents itself as a dilemma of collective action, visibly stamped on diverse social, economic and political problems, installed in many contemporary societies. In this scenario, education is the universal and unique instrument in the task of social transformation for the formation of socialized individuals and averse to corrupt practices, therefore, it is extremely relevant to create educational programs that can materialize joint educational initiatives to exchange experiences and obtain practical results, perfecting and formatting an educational system built on universal (and plural) ethics, based on the experience of participation, cooperation and social control, with a special attention and priority for investments in early childhood education.

Keywords: Education. Corruption. Collective Action Dilemma.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Gráfico 25: Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos e Peças informativas por área.....	373
Figura 2 – Gráfico 26: Manifestações em Ações Cíveis Públicas.....	374
Figura 3 – Painel 1: Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios (PP's)	376
Figura 4 – Painel 2: Procedimentos Administrativos	377
Figura 5 – Painel 3: Procedimentos Investigativos Criminais PIC'S	378
Figura 6 - Painel 4: Processos Cíveis	379
Figura 7 – Painel 5: Processos Criminais.....	380
Figura 8 – Questão 07: Vínculo Funcional do Controle Interno.....	384
Figura 9 – Questão 09: Nível de Escolaridade do Titular do Controle Interno.....	385
Figura 10 – Questão 10: Áreas Principais de Graduação do Titular do Controle Interno	385
Figura 11 – Questão 11: Áreas Principais de Especialização do Titular do Controle Interno	386
Figura 12 – Questão 12: Número de Titulares do Controle Interno entre 2009 e 2015	387
Figura 13 – Questão 13: Regulamentação da Unidade de Controle Interno.....	387
Figura 14 – Questão 14: Natureza do Ato Normativo Estruturante do Controle Interno	388
Figura 15 – Questão 94: Considerando os anos de 2017 e 2018, quantas denúncias ou comunicações apresentadas por cidadãos ou empresas foram ou estão sendo apuradas pelo Controle Interno?.....	388
Figura 16 – Questão 136: Quais áreas atualmente demandam maior qualificação dos servidores da Unidade de Controle Interno?.....	389
Figura 17 – Gráfico sobre aumento da demanda	395
Figura 18 – Processos autuados por ano – Combate à Corrupção.....	424
Figura 19 – Processos autuados por UF – Combate à Corrupção.....	425
Figura 20 – Processos autuados por Classe – Combate à Corrupção.....	425
Figura 21 – Assuntos relacionados à temática – Combate à Corrupção.....	426
Figura 22 – Total de avaliados por faixa de nota	428

Figura 23 – Quadro 8: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.	443
Figura 24 – Quadro 10: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.....	444
Figura 25 – Quadro 14: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.	445
Figura 26 – Quadro 26: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sul, 2017.....	446
Figura 27 – Quadro 32: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sul, 2017.	447
Figura 28 – Quadro 44: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sudeste, 2017.	447
Figura 29 – Quadro 50: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sudeste, 2017.	448
Figura 30 – Quadro 62: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.....	449
Figura 31 – Quadro 64: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.....	451
Figura 32 – Quadro 68: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.....	452

Figura 33 – Quadro 80: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.....	454
Figura 34 – Quadro 82: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.	455
Figura 35 – Quadro 86: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.....	456
Figura 36 – Quadro 98: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.....	457
Figura 37 – Quadro 100: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.....	458
Figura 38 – Quadro 104: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.....	458
Figura 39 – Quadro 116: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados. Ministério Público Federal, 2017.....	459
Figura 40 – Quadro 118: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados. Ministério Público Federal, 2017.....	460
Figura 41 – Quadro 122: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos. Ministério Público Federal, 2017.....	461
Figura 42 – Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal	471
Figura 43 – Punições Exclusivas por Fundamentação.....	472
Figura 44 – Índice de Percepção da Corrupção – IPC, 2019	473
Figura 45 – quadro de classificação por território.....	475
Figura 46 – Retorno ao Ano por Unidade de Dólar Investido	652

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AMAJME – Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais

AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste Catarinense

AP – Ação Penal

APP – Área de Preservação Permanente

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNB – Banco do Nordeste

BBC – British Broadcasting Corporation

CGU – Controladoria Geral da União

CMA – Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa

CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno

CNCIAI – Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNPG – Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e da União

CNPJ – Cadastro de Pessoa Jurídica

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

COVID-19 – Coronavirus Disease 2019

CPC – Código de Processo Civil

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro

EUA – Estados Unidos da América

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FBI – Federal Bureau of Investigation

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional
GEAC – Grupo Especial Anticorrupção
GEAP – Grupo Especial de Apoio ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça
ICAC – Comissão Independente Contra a Corrupção
IDE – Índice de Desenvolvimento Empresarial
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IGI – Índice Global de Impunidade
IPE – Instituto Internacional de Planejamento Educacional
IPC – Índice de Percepção da Corrupção
MCCE – Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
MPSC – Ministério Público de Santa Catarina
NISA – Núcleo Intersetorial de Suporte ao programa APOIA
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
PF – Pessoa Física
PGJ – Procuradoria Geral de Justiça
PJ – Pessoa Jurídica
PIB – Produto Interno Bruto
PIC – Procedimento Investigatório Criminal
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB – Partido Social da Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SIG – Gestão do Ministério Público de Santa Catarina
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TAC – Termos de ajustamento de conduta

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TI – Transparência Internacional

TRF – Tribunal Regional Federal

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UCI' s – Unidades de Controle Interno Municipais

EU – União Europeia

UF – Unidade da Federação

UFIR – Unidade Fiscal de Referência

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 – O FENÔMENO UNIVERSAL DA CORRUPÇÃO	30
1.1. Um Padrão Aceitável Para Uma Conceituação Atraente	30
1.2 Delimitação da Corrupção Pública	43
1.2.1 Corrupção Funcional	52
1.2.1.1 Corrupção Funcional de Alto Bordo	57
1.2.2 Corrupção Política	61
1.2.2.1 A Prevalência dos Interesses Individuais	76
1.2.2.2 A Corrupção Política e a Máfia Organizada	79
1.2.2.3 A Lavagem de Capitais (Branqueamento)	86
1.2.3 Corrupção Eleitoral	91
1.2.3.1 Originando a Corrupção	101
1.2.3.2 Financiamento de Campanhas Eleitorais	104
1.2.3.3 O “Caixa 2”	109
1.3 Delimitação de Corrupção Privada	114
1.3.1 Corrupção na Economia	119
1.3.2 Corrupção Internacional	132
CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO E A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO CULTURAL E HISTÓRICO	139
2.1 Uma Questão Cultural ou Institucional?	139
2.1.1 A Herança Cultural Ibérica da Corrupção	148
2.1.2 O equívoco da redução: Um fenômeno Complexo	149
2.2 Uma tendência Latino-Americana: A Inexistência de uma Educação voltada para o Controle Social	152
2.2.1 Uma Tradição Histórica	154
2.2.2 O Clientelismo	156
2.2.3 O Patrimonialismo	173
2.2.4 O Pessoalismo	191
2.2.5 A Cleptocracia	194

2.2.6 O NEOAUTORITARISMO	201
2.3 O Funcionamento Parcial das Instituições	209
2.3.1 Mecanismos Facilitadores da Corrupção	212
2.3.2 A Aplicação Subjetiva (casuística) do Ordenamento Jurídico	222
2.3.3 Educando para a Impunidade	233
2.3.4 Causas e Consequências.....	236
CAPÍTULO 3 – O CONTROLE TRADICIONAL DA CORRUPÇÃO	248
3.1 Instrumentos de Controle	248
3.2 Controle Administrativo da Corrupção	259
3.2.1 Agências de Governo Independentes	264
3.3 Controle Político-Eleitoral da Corrupção	271
3.3.1 O Processo Legislativo como Instrumento de Controle.....	281
3.3.2 O Exemplo da Legislação Eleitoral Brasileira	285
3.3.3 A Lei Ficha Limpa	295
3.4 Controle Judicial da Corrupção	303
3.4.1 Controle Judicial Criminal.....	320
3.4.2 Controle Judicial e Lei Anticorrupção	326
3.4.3 Controle Judicial da (Im)Probidade Administrativa	327
3.4.3.1 Enriquecimento Ilícito	331
3.4.3.2 Prejuízo do Erário.....	332
3.4.3.3 Desrespeito aos Princípios da Administração Pública.....	333
3.5 O Ministério Público Brasileiro como Órgão Constitucional de Controle	335
3.5.1 Atuação Repressiva	340
3.5.2 Atuação Preventiva	344
3.6 Controle Social e Educação: Agentes de Transformação	349
3.6.1 O Funcionamento Institucional em Sociedades Divididas.....	353
3.6.2 O Papel da Imprensa.....	356
CAPÍTULO 4 – A REALIDADE PRÁTICA DA TUTELA JURISDICIONAL CONTRA O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	361
4.1 O Problema Brasileiro na Definição de Prioridades na Tutela Jurisdicional no Combate ao Fenômeno da Corrupção.....	361

4.2 Análise Estatística da Tutela Jurisdicional do Fenômeno da Corrupção: Dados Quantitativos e Qualitativos.....	367
4.2.1 Ministério Público de Santa Catarina	370
4.2.1.1 Dados do SIG do MPSC.....	371
4.2.1.2 Painéis do Programa Qlick View do MPSC	375
4.2.1.3 Programas Institucionais de Controle da Corrupção do MPSC	381
4.2.1.3.1 Programa <i>Transparência e Cidadania</i>	382
4.2.1.3.2 Programa <i>Unindo Forças</i>	383
4.2.1.3.3 Programa <i>Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado</i>	392
4.2.1.3.4 <i>GRUPO ESPECIAL ANTICORRUPÇÃO – GEAC</i>	393
4.2.1.4 Manual da Investigação da Moralidade Administrativa do Centro de Apoio da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina	395
4.2.1.5 Termos de Ajustamento de Condutas no MPSC (Resolução n. 179 do CNMP)	418
4.2.2 Ministério Público Federal do Brasil	423
4.2.2.1 Gráficos de Demandas Processuais	424
4.2.2.2 Ranking de Transparência.....	427
4.2.2.3 Efetivação das Condenações por Atos de Improbidade Administrativa e a Efetividade para o Controle e Combate ao Fenômeno da Corrupção	429
4.2.3 Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil	438
4.2.3.1 Indicadores e Pesquisas sobre o Fenômeno da Corrupção.....	440
4.2.3.2 Procedimentos Instaurados na Área da Moralidade Administrativa	442
4.2.4 Conselho Nacional de Justiça do Brasil	462
4.2.4.1 Quantitativo de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa	463
4.2.5 Controladoria Geral da União do Brasil	469
4.2.5.1 Práticas Corruptas Identificadas e Penalidades	470
4.2.6 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2019: <i>TRANSPARENCY INTERNACIONAL</i>	473
4.3 Conclusões Gerais: Resultados Conflitantes	478
CAPÍTULO 5 – A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA E A CONFIANÇA SOCIAL	485

5.1 Breves considerações	485
5.2 O Dilema da Ação Coletiva.....	500
5.3 A Corrupção como Problema de Ação Coletiva	514
5.3.1 A Teoria da Agência	529
5.3.2 A Peça Chave deste Dilema	547
5.3.2.1 Os Rumos Contingentes da História da Desconfiança Social/Institucional	551
5.3.2.2 Desconfiança, Desigualdade Social, Corrupção e Deseducação.....	555
5.3.2.3 Desconfiança Social e Círculos Viciosos Negativos.....	564
5.3.2.4 CONFIANÇA SOCIAL E CÍRCULOS VIRTUOSOS POSITIVOS	584
CAPÍTULO 6 – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO	595
6.1 Educando para uma ética universal de controle social do fenômeno da corrupção	595
6.2 A Educação como Instrumento de Transformação Social	611
6.3 A Importância da Educação na Primeira Infância	646
6.4 Experiências Educativas Universais.....	662
6.4.1 Perry Preschool Project.....	682
6.4.2 Bringing QOG.....	685
6.4.3 Programas de Apoio à Educação Infantil do MPSC	688
6.4.3.1 Execução dos Planos de Educação	689
6.4.3.2 APOIA.....	690
6.4.3.3 Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA).....	691
6.4.4 A Campanha/Projeto <i>O que você tem a ver com a corrupção?</i>	691
6.5 Programa Educando Cidadãos	694
6.5.1 Proposta de Implementação.....	696
6.5.2 Justificativas do Programa	698
6.5.3 Objetivo Geral	700
6.5.4 Objetivos Específicos	700
6.5.5 Fundamentação Teórica	701
6.5.6 Sensibilização e Comprometimento Social	704
6.5.7 Trabalhos Pedagógicos e Pesquisas	704

6.5.8 Participação, Cooperação e Controle Social	704
6.6 Implementação de Projetos de Leis Educativas Anticorrupção	705
CONCLUSÃO	712
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	732
RESUMEN EXTENDIDO EN ESPAÑOL (APÊNDICE)	755

INTRODUÇÃO

Esta tese faz uma releitura do fenômeno da corrupção como ocorrência universal, complexa e multidimensional, a partir de conceitos amplos e históricos, de informações e registros de dados oficiais, bem como da análise de experiências práticas vivenciadas no cotidiano da vida humana. Seu principal objetivo é apresentar uma metodologia de compreensão do fenômeno da corrupção capaz de contribuir decisivamente para a efetividade do controle social na vida prática dos indivíduos através da criação de programas educacionais que possam materializar iniciativas educativas conjuntas para a troca de experiências e para a obtenção de resultados práticos, aperfeiçoando os sistemas educacionais enquanto fundamentados na experiência participativa e comunitária, com foco prioritário na educação infantil.

Para esse fim, ela desenvolve a partir da definição de conceitos e de análises de realidades diversas uma compreensão multifacetária do fenômeno da corrupção, haja vista que interligado e ramificado com diversos outros fenômenos, com causas e efeitos amplamente disseminados nas ações humanas. Esta compreensão sistemática e objetiva parece ser fundamental para o enfrentamento real da problemática. Diante dessas identificações, o escopo da investigação não se limita à obviedade do que parece certo, buscando responder alguns questionamentos chaves, a exemplo do que representa a importância da conquista da confiança social para o estabelecimento de círculos virtuosos positivos que possam fortalecer as sociedades e suas instituições.

BASE METODOLÓGICA DE PESQUISA E DADOS ANALISADOS

As espécies de pesquisas científicas e as diversas análises objetivas dos dados estatísticos avaliados na presente tese são fundamentais para a construção das hipóteses desejadas, dando oportunidade ao espaço do conhecimento e, conseqüentemente, possibilitando a confirmação ou negação dos pressupostos invocados. Nesse sentido, as espécies de pesquisas adotadas na presente tese, com ênfases acentuadas nos enfoques fenomenológicos, seja a fenomenologia hermenêutica ou a fenomenologia empírica, também se baseiam em investigações secundárias como

a bibliográfica, exploratória, mista (quali-quantitativa), descritiva e aplicada, que, conjuntamente, buscam dar o complemento necessário para a compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção e a apresentação de propostas práticas para resolução dos problemas decorrentes deste fenômeno.

Como se vê, a metodologia da presente tese doutoral dentro dos objetivos propostos, está baseada no estudo multidisciplinar do tema, com os devidos e oportunos aportes doutrinários e análises de casos práticos, estabelecendo relações e variáveis diversas no que se refere ao fenômeno da corrupção, compreendido em sua dimensão, histórica, cultural e estatística, esta última a partir da verificação de dados objetivos – quantitativos e qualitativos – relativos às ocorrências do fenômeno na Justiça brasileira e os respectivos controles disponíveis.

A presente investigação também traduz alguns outros aportes fundamentais para a compreensão multidimensional desejada, analisando diversas formas e níveis do fenômeno da corrupção: a tendência da ação coletiva e da cooperação social; a confiança intersubjetiva; assim como a aplicação experimental e inédita de projetos de lei desenhados especificamente para aumentar a confiança social, a ação coletiva e, conseqüentemente, combater e diminuir a ocorrência prática do fenômeno da corrupção. Com este objetivo, a tese doutoral inova ao sugerir programas educativos específicos que utilizem uma metodologia composta de atividades proativas e comunitárias que possam formatar o processo necessário para a consolidação de uma cultura universal comprometida com a participação, cooperação e controle social.

Diante dessas considerações, denota-se que o enfoque metodológico aplicado à investigação reside na compreensão multidimensional e multifacetária do fenômeno da corrupção, além da análise dos diversos fenômenos, direta ou indiretamente, correlacionados com a problemática. Presente uma análise histórica e cultural podemos perceber a amplitude e a complexidade do fenômeno da corrupção, suas nuances e diversas facetas, identificando a relação direta dos níveis de corrupção com os níveis de educação, o que também possibilita compreender a importância de investimentos nos sistemas educacionais para o fortalecimento das instituições sociais, políticas e econômicas nas democracias modernas.

Pretendemos comprovar na presente tese, se um sistema educativo universal (plural) e de qualidade, poderá induzir a uma nova cultura ética universal baseada na participação, cooperação e controle social por parte dos próprios indivíduos, contribuindo decisivamente – uma vez restabelecida a confiança social e reproduzidos círculos virtuosos positivos – para o respeito e cumprimento rigoroso e generalizado das regras por parte de todos os cidadãos, auxiliando, também, na instrumentalização do controle social para a prestação de contas dos órgãos governamentais, restaurando a própria credibilidade do Estado, ao se exigir o funcionamento de instituições governamentais fortes, imparciais e confiáveis.

Nesse sentido, os resultados obtidos pelos estudos de Uslaner e Rothstein² demonstram a influência e a importância de alguns sistemas educacionais, ao longo dos últimos cento e cinquenta anos, na trajetória de muitos países em relação aos significativos impactos nos níveis do fenômeno da corrupção, observados nos dias atuais. O argumento empírico se fundamenta no fato da efetiva demonstração da relação dos resultados econômicos, sociais, políticos, éticos, etc.; com as raízes históricas de cada entorno institucional ao longo de suas respectivas histórias. Nesse sentido, Mungiu-Pippidi³ questiona: Por que algumas sociedades se ajustam para controlar o fenômeno da corrupção, de maneira que se apresente como exceção, enquanto em outros entornos sociais a corrupção persiste de forma sistemática e consistente? Como algumas sociedades conseguiram converter a integridade em norma? Quais as lições que aprendemos com as experiências históricas e contemporâneas no desenvolvimento do controle do fenômeno da corrupção que podem servir de referências para a responsabilização de políticos corruptos? Enfim, como podemos recolocar a sociedade civil nos trilhos, incentivando a adoção de um processo educativo universal (plural) de qualidade, acessível a todos os cidadãos?

O que pretendemos na presente pesquisa, portanto, é comprovar a hipótese da eficiência do processo educacional para a transformação positiva da comunidade, constatando como determinados programas educativos podem ser úteis para controlar e

² USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6.

³ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

reduzir a incidência do fenômeno da corrupção em entornos sociais onde sua percepção é alta e, portanto, onde a luta contra a corrupção se enfraquece em virtude de um problema de ação coletiva. Como observaremos com maior vagar, em determinados entornos sociais fragilizados a execução de programas educativos qualificados podem melhorar a probabilidade de que a própria comunidade haja cooperativamente por meio da ação coletiva e, conseqüentemente, possa reduzir os danos e as conseqüências do fenômeno da corrupção.

Sabemos que muitos países adotaram com sucesso medidas efetivas para controlar e combater a corrupção. Entretanto, embora saibamos hoje em dia muito mais sobre o fenômeno, havendo uma maior concentração de forças e o desenvolvimento progressivo de ferramentas eficazes no combate à corrupção, ainda não fomos capazes de seguir adiante em muitos entornos sociais fragilizados. De certo modo, estamos estagnados em muitos países, inclusive, em alguns casos, com retrocessos nas políticas anticorrupção. Sabemos que os organismos internacionais e muitos governos estão se esforçando pela obtenção de resultados positivos, porém o enfrentamento da problemática é complexo, árduo e dificultoso. Portanto, como comprovaremos nos capítulos que seguem, existe uma imprescindível necessidade de investimentos planejados em programas educativos universais e de qualidade, destinados a estimular e acelerar o processo de desenvolvimento social, econômico, político e institucional destes países.

Buscamos, a partir de pesquisas teóricas e de constatações empíricas, evidências científicas que confirmem a possibilidade da transformação e do aperfeiçoamento social por meio de instrumentos educativos que possibilitem a experiência no espaço coletivo de forma harmônica e sustentável. Afinal, não basta uma simples mudança formal no ordenamento jurídico ou na burocracia estatal para resolução da problemática ora proposta, sendo necessário o estabelecimento de uma ética universal comprometida efetivamente com a participação, cooperação e controle social das instituições governamentais. Neste particular, um processo educativo que se demonstre qualificado para ativar o exercício permanente e constante da cidadania pode ser decisivo e imprescindível para a compreensão e o combate ao fenômeno da corrupção, sem fórmulas mágicas ou líderes salvadores, simplesmente a partir da

responsabilidade de cada indivíduo com a comunidade na qual está inserido. O que se pretende, ao final das contas, é comprovar a eficiência do processo educativo na formação de seres pensantes e críticos, comprometidos com a cidadania e a construção de instituições fortes, imparciais, confiáveis, plurais, democráticas e acessíveis indistintamente a todos os indivíduos da comunidade.

DELIMITAÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL

O fenômeno da corrupção, por muitos anos, foi ignorado e relegado a um segundo plano em relação às preocupações governamentais, sendo que, contemporaneamente, depois de um maior esclarecimento sobre a nocividade dos efeitos e consequências do fenômeno, o controle e o combate à corrupção passou a ser um objetivo prioritário em muitos entornos institucionais, inclusive a partir de orientações e posicionamentos técnicos, objetivos e firmes por parte dos organismos internacionais especializados. Desde então, muitos governos passaram a se comprometer com o controle e a redução do fenômeno da corrupção em diversos âmbitos, municipais, estaduais, nacionais e internacionais, iniciando-se inúmeros projetos e programas orientados para a compreensão do fenômeno e seu combate prático nas diversas comunidades. As mudanças referentes aos novos comportamentos sociais em torno do fenômeno têm sido positivas, encontrando alguns exemplos de sucesso no controle e combate ao fenômeno, resultado de uma visível mudança de postura na maneira de compreender as diversas consequências que também atingem o desenvolvimento econômico e social de muitos entornos institucionais.

Diante do enquadramento temporal e espacial multidimensional adotado na presente tese, em que pese a análise de dados específicos da Justiça brasileira – que servem de parâmetro para a identificação (qualitativa e quantitativa) do fenômeno – a corrupção é abordada universalmente de forma “atemporal” e dinâmica, como verdadeiro organismo vivo em mutação constante, sem fronteiras territoriais ou barreiras políticas, muito embora, também, se leve em consideração as variáveis próprias e as singularidades locais de cada entorno.

De acordo com a nova postura adotada por muitos governos e organismos internacionais, embasada em sérias pesquisas acadêmicas, a corrupção governamental passou a ser considerada um relevante entrave para o progresso e desenvolvimento sustentável de instituições fortes, imparciais e confiáveis. De ignorada, a corrupção passou para a agenda prioritária das políticas governamentais a serem implementadas, com o objetivo de fomentar, incentivar e estimular o fortalecimento institucional. Esse novo paradigma fez surgir muitas mobilizações em torno da agenda anticorrupção, passando a surgir muitas propostas de reformas institucionais nos diversos entornos sociais, muito embora, como se constata, muitas dessas reformas não têm apresentado os resultados esperados, seja pela falta de uma efetiva política pública para implementá-las, seja porque, ainda que com boas intenções, o Estado falha, por deficiência ou incompetência, em promover as mudanças necessárias. Mas por que isso acontece?

A corrupção se apresenta como um fenômeno complexo e universal que possui múltiplas variáveis e facetas, determinadas conforme o contexto histórico, cultural, social, econômico e institucional de cada entorno comunitário, devendo, portanto, ser compreendida a partir da realidade local de cada sociedade. Diversamente de sociedades politicamente organizadas, estruturadas pela racionalização da ação política e administrativa – com mecanismos de controle eficientes e capazes de impor punição exemplar aos infratores –, em muitos entornos institucionais os mecanismos legais de fiscalização e de controle, meramente formais, não se prestam efetivamente aos objetivos oficiais anunciados, servindo como mera formalidade para justificar práticas corruptas institucionalizadas na comunidade. O entendimento da realidade local nestes entornos passa necessariamente pela compreensão das origens da formação educacional de cada comunidade, sendo indispensável a análise das raízes históricas mais profundas do fenômeno da corrupção, não só para compreensão, como para a solução efetiva do próprio problema.

Modernamente, verifica-se que a corrupção, suas causas, sintomas, efeitos e consequências sociais, partindo da total incompatibilidade do fenômeno com o exercício de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social, é complexo e de extrema relevância, notadamente quando se apresenta como um problema de ação coletiva. Existe, hoje, em muitos entornos institucionais, uma grande

preocupação com as estruturas clientelistas em sociedades onde estão presentes altos níveis de percepção do fenômeno da corrupção. Nestes entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, como alerta Jiménez⁴, o fenômeno da corrupção pode se converter em um problema de ação coletiva. O autor adverte que em sociedades com alta percepção social da corrupção, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos e clientelistas, a desconfiança social incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo, situação que se apresenta de difícil resolução. Com políticas públicas de governo ineficientes, parciais e corruptas, o desenvolvimento de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social se torna inviabilizado, existindo um sentimento de desconfiança social generalizado que invade toda a comunidade.

Diante de tal delimitação, desafio maior da tese que ora se apresenta, buscaremos compreender o fenômeno da corrupção em toda sua complexidade e dinâmica, a partir de ensinamentos teóricos e constatações empíricas, passando a analisar sua universalidade e como o processo cultural e histórico pode ter influenciado sua ocorrência em diversos entornos sociais. Os instrumentos de controle tradicionais, com uma especial verificação da realidade prática da tutela jurisdicional no Brasil, também nos servem de parâmetro para identificar o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, diretamente relacionado com a (des)confiança social instalada generalizadamente. Por fim, como comprovaremos, a educação pode ser um instrumento de transformação social poderoso para o enfrentamento do problema.

ESTRUTURAÇÃO FORMAL DA TESE

No capítulo primeiro, estudaremos a universalidade do fenômeno da corrupção, buscando compreender inicialmente quais padrões são os mais adequados para conceituar e compreender a complexidade do fenômeno, enfim, como poderemos sugerir uma delimitação conceitual da corrupção nas suas mais variadas formas e possibilidades,

⁴ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18. Publicação anual ISSN 2236-2363. Texto original em espanhol: 23920_GobernabilidadCiudadania.indd, p. 157-74.

dentro da esfera privada e pública, social e política. Buscaremos, ainda, constatar a relação da corrupção com a prevalência de interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos, através de práticas corruptas banalizadas por meio de diversas ilicitudes, desde a ação mafiosa de organizações criminosas, passando pela lavagem de capitais (branqueamento) e, adentrando nos meandros da corrupção eleitoral, para muitos estudiosos a origem do problema, materializada, dentre outros, nos financiamentos de campanhas eleitorais, “Caixa 2”, etc. Por fim, visto que universal, constataremos também seus efeitos e reflexos econômicos e internacionais.

Portanto, a corrupção, compreendida como fenômeno universal, distorce todo o sistema, causando efeitos sociais, econômicos, políticos e institucionais devastadores, implicando em uma gama enorme de efeitos e consequências materiais e morais danosas para toda a comunidade. O fenômeno se fortalece por meio da reprodução contínua de círculos viciosos negativos banalizados por movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, quase sempre manipulados pelos donos do poder, que influenciam grupos sociais e indivíduos, com resultados diversos e imprevisíveis, conforme o grau de maturidade e de consciência dos cidadãos e as condições de (sub)desenvolvimento da comunidade.

Podemos afirmar que o fenômeno da corrupção constitui uma violação universal às normas de condutas preestabelecidas para a convivência harmônica e responsável da comunidade, materializadas em ações privadas e/ou públicas destinadas à obtenção de interesses pessoais alheios às finalidades originais concebidas na comunidade. A corrupção, enquanto fenômeno universal, é determinada por atividades que causam necessariamente repercussão individual e coletiva, resultando em forte impacto no meio social. Embora se relacione com uma tendência natural humana – consistente, segundo Olson⁵, na tendência pessoal de agir voluntariamente para satisfazer as necessidades individuais imediatas – a corrupção tem caráter racional e

⁵ A tese básica de Mancur Olson é a de que "mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais". OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

está diretamente relacionada com as expectativas sociais e, conseqüentemente, com o poder de controle e reação das instituições públicas e privadas.

Já no capítulo segundo, analisamos até que ponto a herança histórica e cultural de um povo pode determinar a prática disseminada de condutas corruptas institucionalizadas em determinados entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, constatando o equívoco da redução do problema, haja vista tratar-se de fenômeno complexo e mutante, que se adapta constantemente às condições de espaço e tempo. Ao abordar o fenômeno na América Latina, constatando-se uma tendência de reprodução do fenômeno diante da inexistência de uma educação voltada para o controle social, identificamos, a partir da tradição histórica local, a reprodução de fenômenos correlatos, como ocorre com o clientelismo, o patrimonialismo, o pessoalismo, a cleptocracia e o neautoritarismo, situação esta que incentiva o funcionamento parcial das instituições locais, criando mecanismos facilitadores para a corrupção, notadamente pela aceitação generalizada da impunidade e da aplicação subjetiva e casuística de normas e regulamentos, o que resulta em conseqüências severas para as comunidades locais.

Questionamentos múltiplos são levantados, sendo importante compreender: O por quê da ocorrência do fenômeno da corrupção nestas condições? É simples decorrência da ação humana? A natureza humana, por si só, explica o jogo político da corrupção? A corrupção pode ser definida como um fenômeno eminentemente cultural? Os indivíduos estariam propensos a ignorar valores fundamentais da vida em comunidade, particularmente a honestidade e a cooperação social? Que fatores, condições e circunstâncias podem estimular os indivíduos a agirem com integridade e comprometimento social? Até que ponto o estabelecimento das instituições, fortes ou débeis, pode interferir neste processo? Enfim, o que se deseja com as respostas a estas perguntas é justamente verificar o ponto de partida para a indicação de caminhos e alternativas que possam ser trilhados para aperfeiçoamento institucional e humano, buscando estratégias efetivas de identificação e de controle do fenômeno da corrupção.

Na sequência, no capítulo terceiro, passamos a verificar os diversos instrumentos de controle tradicional do fenômeno da corrupção, compreendendo melhor sua interferência na sociedade e verificando a pertinência, ou não, dos resultados obtidos nas diversas esferas: administrativa, político-eleitoral, legislativa, judicial e também no

que se refere à atuação preventiva do Ministério Público. Vale destaque para abordagens pioneiras na legislação brasileira, como a Lei Ficha Limpa, Lei Anticorrupção, Lei de Improbidade Administrativa, etc. Observamos, ainda, que o controle social e a educação, assim como o papel decisivo de uma imprensa livre, podem se apresentar como alternativas atraentes para a solução dos problemas, notadamente em sociedades divididas, onde as instituições se apresentam debilitadas.

Assim como é visível a complexidade do entendimento do fenômeno da corrupção em toda sua extensão e possibilidades – diante da dificuldade de identificação de suas causas e da falta de uma compreensão geral de suas consequências – os instrumentos de controle também podem se apresentar complexos, dispersos e, inclusive, ineficientes, haja vista a relação multidimensional e pluricausal que guarda com outros fenômenos e particularidades específicas de determinados entornos institucionais. A corrupção pode estar atrelada ao desvirtuamento de procedimentos objetivos que deveriam ser observados por todos os cidadãos, uma vez que busca, por essência e característica natural, a prevalência dos interesses individuais em detrimento da coletividade. Longe de uma resposta simples ou definitiva para o problema, a definição de instrumentos de controle e combate à corrupção se converte em uma tarefa de múltiplas responsabilidades, não podendo ficar, exclusivamente, a cargo da governança que, aliás, não raras vezes, é desfuncional, sem comprometimento com os interesses públicos.

No capítulo quarto, ao analisar as experiências práticas dentro da realidade brasileira, passamos a observar a (in)eficiência do sistema de justiça no controle do fenômeno da corrupção, podendo se constatar alguns equívocos, ainda que não generalizados, na definição das prioridades da tutela jurisdicional. A partir de uma pesquisa relevante de dados estatísticos, quantitativos e qualitativos, referentes aos diversos órgãos governamentais que atuam no sistema de justiça brasileiro, inclusive, com respaldo nas estatísticas internacionais, podemos compreender melhor o funcionamento da estrutura nacional disponibilizada para o controle do fenômeno da corrupção, constatando resultados conflitantes e distorcidos.

Especialmente em entornos com democracias débeis, parciais e desacreditadas, comuns em países em desenvolvimento, como ocorre no caso brasileiro,

é preciso identificar quais questões devem ser priorizadas como o foco principal para o controle e o combate ao fenômeno da corrupção, considerando o impacto de causas e de consequências no sistema econômico, político e social. Essa compreensão poderá proporcionar um melhor enfrentamento da problemática, desbanalizando a judicialização de irregularidades administrativas e dando a atenção devida para a responsabilização de crimes do colarinho branco e a reparação dos danos causados ao erário. Isso também possibilita, ao focar prioritariamente no resguardo dos interesses públicos relevantes, a criação de círculos virtuosos positivos baseados na confiança social no sistema de justiça, afastando dúvidas e incertezas em relação à aplicação objetiva e imparcial do ordenamento jurídico indistintamente a todos os cidadãos.

Seguindo a lógica pretendida, no capítulo quinto, a partir da consideração da corrupção como um problema de ação coletiva, analisamos a importância do estabelecimento de uma confiança social generalizada como peça chave para o enfrentamento da problemática, sendo fator determinante para a criação de círculos de comportamentos humanos virtuosos e positivos, evitando-se a reprodução de círculos viciosos negativos.

O problema de ação coletiva ocorre naquelas situações em que, se todos os indivíduos que formam parte de um grupo humano atuarem de maneira racional, atendendo seus próprios interesses, darão causa a um problema coletivo que atingirá a todos os indivíduos da comunidade. Desta forma, como ensina Olson⁶, o problema da ação coletiva ocorre quando, existindo vários indivíduos beneficiados pela ação coletiva, não sendo possível determinar a realização individual de cada participante, opta-se pela eleição racional consistente no aproveitamento individual sem esforço, cujo custo é de qualquer forma obrigatoriamente assumido por outros integrantes do grupo.

Quando isso ocorre, o fenômeno da corrupção pode se apresentar como um problema de ação coletiva, erigindo-se num dos principais fatores disseminadores da banalização da violência que, notadamente, vem tomando conta de muitas sociedades modernas em todo mundo, não só visível na esfera governamental, como nas prisões superlotadas, nas escolas abandonadas, nos hospitais sucateados e na guerra xenofóbica que já começa a tomar conta de muitos países e continentes.

⁶ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

Por outro lado, Ostrom⁷ considera que as comunidades locais, não raras vezes, podem administrar os problemas comuns com mais eficácia e sabedoria do que quando gerenciados pelos governos centrais, reunindo boas condições para criar arranjos sociais/institucionais exitosos. Conclui que a gestão local e comunitária dos bens e recursos comuns, quando comprometida e pensada a partir da própria comunidade, pode funcionar eficientemente, havendo uma tendência social no cumprimento das decisões coletivas determinadas pela própria comunidade. A autora apresentou um novo enfoque, simples e inovador, para a resolução de problemas de uso indiscriminado de bens e de recursos comuns: o desenvolvimento de instituições comunitárias participativas, cooperadoras e organizadas permanentemente, regidas pelos próprios beneficiários dos bens e recursos comuns. Nesta perspectiva, a partir de suas pesquisas empíricas, Ostrom⁸ observou algumas condições para que determinados arranjos comunitários obtivessem êxito e aceitação na própria comunidade. Como se verá na sequência da presente tese, nos parece fundamental analisar quais foram as condições que possibilitaram o êxito naquelas comunidades através da autogestão dos bens e recursos comuns de forma sustentável e operativa. Ou seja, parece importante fazer uma reflexão em torno das condições em que estas comunidades foram capazes de resolver difíceis problemas de ação coletiva.

Estes tipos de arranjos institucionais e incentivos – por meio da elaboração de regras conjuntas, conhecidas e comprometidas por todos os membros da comunidade – possibilitam a construção de acordos, condições e atividades que podem permitir a superação dos problemas de ação coletiva que envolvam a gestão de recursos e bens comuns em cada hipótese concreta. Neste caso, a comunidade local tem um papel decisivo para o êxito ou o fracasso da administração dos recursos e dos bens comuns utilizados pelo grupo coletivamente.

Por fim, no último capítulo, verificamos se a educação pode servir de instrumento eficiente para realizar a transformação social necessária para o enfrentamento do fenômeno da corrupção. Inicialmente identificamos a importância

⁷ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁸ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

decisiva do processo educativo na primeira infância, com a comprovação científica e empírica dos resultados já constatados em experiências práticas nos sistemas de ensino. Ao estudar o funcionamento de determinadas experiências educativas universais que obtiveram êxitos concretos, como o *Perry Preschool Project*, o *BRINGING QOG*, os programas de apoio à educação infantil do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, e o projeto '*O que você tem a ver com a corrupção?*', propomos uma audaciosa proposta de implementação do Programa Educando Cidadãos, visando contribuir para a formação de seres pensantes críticos e responsáveis, comprometidos com o exercício ativo da cidadania e do controle do fenômeno da corrupção. Ademais, com igual desiderato – outro elemento empírico importante para substanciar a presente pesquisa –, iniciamos parcerias com os Poderes Legislativos municipais de Joinville, São José e Florianópolis, justamente com a intenção de implementar projetos de leis educativas anticorrupção.

CAPÍTULO 1 – O FENÔMENO UNIVERSAL DA CORRUPÇÃO

1.1. UM PADRÃO ACEITÁVEL PARA UMA CONCEITUAÇÃO ATRAENTE

A crescente preocupação mundial em relação aos efeitos e às consequências nefastas do fenômeno da corrupção não se limita mais aos estudiosos e pesquisadores da matéria, atingindo fundamentalmente o âmbito social, político e, sobretudo, econômico. A corrupção, enquanto fenômeno social, agride diretamente a noção de democracia e senso público, deslegitimando os governos, ao tempo em que cria uma atmosfera de desconfiança e impotência, estabelecendo círculos viciosos negativos de difícil eliminação, atentando universalmente contra o regular funcionamento das instituições em todos os níveis de governos e entidades privadas.

Os próprios organismos internacionais, de ajuda e de financiamento aos países mais pobres ou em desenvolvimento, pareciam fechar os olhos para o problema ocorrido endemicamente em muitos entornos, não estando a corrupção na pauta das prioridades das relações internacionais. Entretanto, ainda que a passos de tartaruga, parece que a realidade vem se alterando, haja vista que muitos organismos internacionais, agências e entidades de investigação, controle e combate à corrupção, começam a ganhar uma maior atenção dos organismos internacionais de financiamento, contando com uma rede de apoio universal, muito embora disponham de dados dispersos e contraditórios para a identificação de um conceito padrão dos atos de corrupção pelo mundo.

Rose-Ackerman, ressalta que, em que pese o fenômeno da corrupção ter virado uma prioridade relevante para a comunidade internacional:

Alguns países desarrollados se resisten a los países em vías de desarrollo benefician sus propios negocios internos. Los occidentales a duras penas pueden afirmar que sus propias culturas encuentran la corrupción aceptable. Por añadidura, las pruebas de oposición pública a la corrupción em los países más pobres deben influir también sobre las actitudes de los países más ricos. La corrupción puede ser una rutina y un lugar común sin por ello ser considerada como aceptable por part de la población de los países que soporta sus costes⁹

⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 243-4.

Apesar disto, inegavelmente, enquanto fenômeno humano, numa menor ou maior magnitude, a corrupção ultrapassou todos os limites e fronteiras, abarcando quase todos os âmbitos da atividade humana, da ciência ao meio acadêmico, da mídia à cultura nacional, da iniciativa privada, servidores públicos aos políticos profissionais, enfim, da sociedade como um todo nos seus mais variados matizes.

A corrupção, como se vê, é um fenômeno complexo e universal, estando presente em todos os países, desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos, apresentando, evidentemente, intensidade, efeitos e consequências diversas no globo terrestre, ou seja, em níveis e graus de corrupção – mais leves até as mais graves – que afetam a população em geral, com maior nocividade aos mais pobres e desfavorecidos. Como bem ponderam Frédéric Boehm e Johann Graf Lambsdorff, ao fazer uma análise do fenômeno da corrupção a partir de uma perspectiva neo-institucional:

Hablar de corrupción puede ser contraproducente cuando se di señan medidas anticorrupción. No tanto porque el concepto de corrupción a veces sea tabú y, como tal, cierre las puertas a un debate objetivo, sino porque esconde diversas prácticas corruptas, entre ellas el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el favoritismo y el nepotismo, el fraude y la colusión entre empresas que se reparten el mercado o fijan los precios (Andvig y Fjeldstadt, 2000). Estas prácticas tienen su propia lógica, sus propios mecanismos y realidades. Hablar de “corrupción” en general sería entonces comparable a una investigación médica que hable de la “enfermedad”: tendríamos que esperar mucho tiempo hasta que se descubran medicamentos para tratar las enfermedades específicas (Boehm, 2008). Además, la lucha contra un tipo aislado de corrupción puede fomentar outro.¹⁰

A corrupção causa um mal-estar generalizado na humanidade, tornando instáveis e inseguras as relações sociais, políticas e econômicas, afetando governos e empresários, países e populações inteiras. As análises dos acontecimentos concretos, a partir de seus efeitos práticos, aliadas à literatura especializada na construção das teorias a respeito do fenômeno da corrupção, apesar de diversas e disformes, são unânimes em identificar a complexidade das condutas humanas e, em consequência, institucionais, que reforçam, consolidam e banalizam diversas práticas de desvios de condutas das regras preestabelecidas para o cumprimento de todos os membros da sociedade.

¹⁰ BOEHM. Frédéric; LAMBSDORFF. Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *In: Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n. 21, segundo semestre, 2009, p. 45-72.

O pós-moderno “*mal-estar na civilização*”, como diria Freud, caracterizado pelos implícitos do discurso tecnocientífico e infalível do mercado econômico, que pode tudo a qualquer preço, conduzindo o vivente às maravilhas da ilusão de um mundo sem limites. Tudo é possível, inclusive, a consumação da raça humana, de todos os seres vivos, do próprio planeta. O novo indivíduo da pós-modernidade, isolado na busca frenética do gozo mortífero – ilusoriamente ao alcance de todos – adocece. Inconscientemente, com as novas patologias da alma, o ser humano consome a si próprio. E, com ele, o planeta, que já demonstra visivelmente as consequências de toda esta ganância e destruição proporcionada, notadamente pelo fenômeno da corrupção. Como adverte Jean-Pierre Lebrun:

Nós nos perguntaremos, também, se o que alguns chamam de “novas patologias da alma” – o que recobre tanto as toxicomanias quanto os estados ditos limites, ou a colocação do corpo em jogo – e se os fatos de sociedade que constatamos – tais como a multiplicação das seitas, o recrudescimento da transgressão dos interditos do incesto e do assassinato, ou, ainda, a exclusão social – não são atualizações de uma recusa de assumir as consequências do fato de ser falante. A novidade dessas patologias diria respeito, então, à possibilidade específica que um social subvertido pelo desenvolvimento da ciência proporciona ao sujeito: “aproveitar” implícitos promovidos pelo discurso tecnocientífico para aí encontrar álibi para contravir as leis da linguagem e as implicações do que falar quer dizer.¹¹

Estas, dentre outras ponderações que nos atreveremos a sugerir na presente pesquisa, podem determinar as razões das enormes dificuldades que se apresentam, não só para a conceituação da problemática da corrupção, como para a criação de um padrão unitário para compreensão e enfrentamento do fenômeno. Se não existe uma “*receita mágica*” ou um “*salvador da pátria*” para ajudar na solução do problema, certo é que as experiências de vida, dos seres humanos e das instituições, constituídas por aqueles ao longo da história da humanidade, podem indicar caminhos, acertados ou equivocados, para a implementação de tentativas de buscas para soluções.

A própria percepção da problemática da corrupção, conforme a quem esta afeta ou beneficia, se traduz numa tendência natural expressar o fenômeno de acordo com as conveniências e oportunidades do momento. Não há como negar, entretanto, o

¹¹ LEBRUN, Jean-Pierre. **Um mundo sem limite**: ensaio para uma clínica psicanalítica do social. Tradução: Sandra Regina Felgueiras. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2004, p. 10.

fato de que o passado histórico das experiências da civilização, enfim, culturas, hábitos, procederes, costumes e circunstâncias críticas que resumem acontecimentos experimentais da própria humanidade, e que, muito embora às vezes ao acaso, não se originam do vácuo inexistente ou da criação divina, sem prejuízo, evidentemente, das influências religiosas, ideológicas ou filosóficas. Como se percebe, cada acontecimento cultural tem sua existência determinada por outros acontecimentos humanos e terrestres, sem esquecer o poder da determinação da crença de cada indivíduo. Como manifesta o velho brocardo popular: “*A fé remove montanhas*”.

Os resultados advindos destas circunstâncias críticas dependem do peso da história e das reações institucionais a partir de uma série de fatores, como conflitos, coalizões e casualidades. “*O papel da casualidade pode ser ilustrado pelas origens das instituições políticas inclusivas na Inglaterra*”¹², lembram Acemoglu e Robinson. Contrariando todas as probabilidades, os ingleses destruíram boa parte da esquadra de seus mais poderosos adversários, os espanhóis. Sem esta vitória, a política do Atlântico inglesa jamais teria sido posta em movimento. Com a formação de instituições distintas pelo mundo, presentes circunstâncias críticas, dentre outras, como a peste negra, o comércio do Atlântico e a Revolução Industrial, pequenas diferenças foram sendo ampliadas, especialmente pela retroalimentação provocada pelos círculos viciosos e virtuosos, que são a chave para compreender a emergência das desigualdades. “*Há uma tendência a encarar os acontecimentos históricos como consequências inevitáveis de forças arraigadas. Contudo, por mais ênfase que demos à criação de círculos viciosos e virtuosos pela história das instituições econômicas e políticas, o acaso sempre pode ser um fator*”.¹³

Assim sendo, é a partir de valores já existentes que a humanidade recria a história, impondo novos padrões éticos e posturas morais. O conceito de corrupção, como se disse, acaba sendo relativizado conforme o contexto e entorno social, apresentando, também, uma readequação social constante e contínua. Seu caráter instável e renovável possibilita tamanhos diversos, estabelecendo uma evolução, uma estagnação ou, mesmo,

¹² ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 87.

¹³ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 92.

um retrocesso histórico. Somos o que vivemos, o que presenciamos cotidianamente, edificando nossa ética a partir de nossas condutas e dos exemplos que nos rodeiam. Neste particular, a corrupção pode ser ditada conforme o modismo da hora.

A história do indivíduo só pode ser compreendida integralmente dentro do contexto social da experiência coletiva e histórica. Para Pinharanda Gomes, cultura é a *“herança tradicional e multiforme, constantemente atualizada, mediante a opção por sucedâneos e por novas ou até aí ignoradas fórmulas de vida.”*¹⁴ Os valores morais e éticos, assim como o entendimento cultural do que representa o fenômeno da corrupção, só podem ser realizados através da própria existência, ou seja, a partir das experiências atuais e históricas da humanidade. Assim como a ética, a corrupção representa uma tendência individual e/ou, social, marcada pelos estímulos da convivência humana.

Nesse sentido, sendo o fenômeno da corrupção essencialmente múltiplo, cultural, social, político e econômico, há que se constar e identificar as heranças históricas de cada nação, os princípios e valores que, ao longo do tempo, formataram o caráter, a índole e a identidade de cada população. Zancanaro, ao ressaltar a relevância da influência dos valores e antivalores da cultura política lusitana na formação da ética política nacional, esclarece:

*A corrupção político-administrativa desponta como um fenômeno detectado na cultura política de Portugal por expoentes do pensamento e da cultura lusitana do quilate de um Alexandre Herculano, Antero de Quental, Marcelo Caetano, Manoel Gonçalves Cerejeira, Lúcio de Azevedo, Diogo de Couto, Padre Antônio Vieira, Coelho da Rocha, só para citar alguns. Os longos séculos de dominação privatista e centralizadora permitiram o surgimento de um conjunto de tendências sócio-políticas dadas a difundir padrões anti-sociais de comportamento. A corrupção político-administrativa pertence a esse quadro de anti-valores culturais. Transplantada para o Brasil-Colônia a partir do descobrimento, incorporou-se às estruturas mentais de largas camadas da sociedade brasileira nascente.*¹⁵

Vale salientar, que a cultura de um povo se encontra em constante transformação e, num menor ou maior grau de consolidação social, a instituição de práticas corruptas não implica necessariamente numa continuidade linear e obrigatória, intransponível ou imodificável. Como não somos escravos dos acontecimentos históricos,

¹⁴ GOMES, Pinharanda. **Fenomenologia da cultura portuguesa**. Lisboa: Ultramar, 1970, p. 23.

¹⁵ ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p.40.

as gerações que se sucedem costumam visitar seus valores éticos e morais, readequando-os conforme as necessidades e as cobranças sociais do momento. Somente através de um processo educativo de formação crítica e consciente dos indivíduos, é que se poderá formatar uma sociedade preparada para a convivência coletiva, priorizando-se o conjunto em detrimento da atenção aos interesses individuais e particulares. É bem verdade que esta revisitação não implicada necessariamente numa evolução positiva para o interesse social, podendo implicar, conforme os vetores preponderantes, um retrocesso social com a disseminação de novas práticas e estratégias corruptas.

Como sustentam Acemoglu e Robinson¹⁶, muitos governos pós-independência, como ocorreu em exemplos na África e na América do Sul, optaram por intensificar os abusos e arbitrariedades perpetradas por seus predecessores, concentrando ainda mais o exercício do poder econômico, político e de autoridade. As circunstâncias críticas, tanto podem ser aproveitadas para a criação de sistemas democráticos com instituições inclusivas e plurais, como podem ser determinar a formação de sistemas não democráticos, com suas diversas possibilidades de grau e níveis. Dito simplificado: o fato de um sistema político ter se desenvolvido e alcançado uma democracia plena – ou quase plena –, com instituições inclusivas, confiáveis e fortes, em que pese os círculos virtuosos que podem se suceder posteriormente, não implica necessariamente que este processo não possa ser revertido, havendo um retrocesso para uma involução para sistemas arbitrários e pouco democráticos.

A corrupção pode ser identificada com a disposição voluntária em certos grupos sociais e indivíduos de desrespeitar ou manipular as normas de convivência plurais, desrespeitando costumes e o próprio ordenamento jurídico vigente, estando associada inegavelmente, em regra, ao poder econômico, político e de autoridade, não raras vezes com uma simbiose entre os interesses privados e as atividades públicas. A referência pode parecer insuficiente, pois o ideário da corrupção pode ser praticado com desenvoltura profissional, muito mais elaborado, requintado, complexo e articulado do que pode sugerir a percepção social dos efeitos e das consequências das práticas

¹⁶ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 89.

corruptas descobertas e sentidas. Além de atingir, direta e indiretamente, toda a sociedade que sofre com seus efeitos e suas consequências nocivas, a corrupção vira instrumento de “sobrevivência” profissional de empresários (corruptores), agentes políticos e outros servidores públicos (corruptos), contagiando grande parte da sociedade e dos indivíduos que a compõem, ao banalizar práticas ilícitas e irregulares já institucionalizadas por meio da reprodução contínua de círculos viciosos negativos.

Embora o fenômeno da corrupção tenha o seu caráter evidentemente relacional, a este não se limita, podendo a interferência do Estado, impondo limites e responsabilizações judiciais, por parte das instituições constituídas – desde que confiáveis, imparciais e legítimas – determinar um controle social proativo na própria sociedade e, ao eliminar círculos viciosos negativos, estabelecer círculos virtuosos positivos. A partir da conscientização dos valores individuais e coletivos, considerados num espaço aberto, assim como do significado do que representa viver em coletividade, a representação dos atos humanos pode edificar exemplos educativos para reprodução positiva de experiências humanas comprometidas com uma ética de controle social permanente e renovável.

Nesse contexto complexo e arenoso, pode parecer impossível a determinação de um padrão de conduta de corrupção mundial (nacional e internacional), por parte de empresários corruptores e agentes públicos corruptos, aplicável indistinta e universalmente a todos os países, governos, instituições públicas e empresas privadas. Ocorre que o fenômeno da corrupção se manifesta no cotidiano humano nas mais variadas formas e estilos, marcando presença em todos os povos e nações, sendo equivocada a ideia de se tratar unicamente de um problema adstrito aos países pobres, em desenvolvimento ou, ainda, aqueles do leste europeu pós União Soviética. Rose-Ackerman, arremata:

De hecho, la IDE de los negocios legítimos no ha sido muy grande em los países de la antigua Unión Soviética y varia ampliamente de uno a outro país. La debilidad de las instituciones estatales y la corrupción, así como la influencia del crimen organizado explican estos resultados. Incluso em los países desarrollados, algunos negocios legítimos son especialmente vulnerables a la infiltración delictiva. El crimen organizado es rico y carece de escrúpulos.¹⁷

¹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 32.

A definição dos eventuais comportamentos culturais, sociais, políticos e econômicos, a ser classificados como lícitos ou ilícitos, regulares ou corruptos, pode ser indicada pela consideração da observância, indistinta e imparcial, das “regras do jogo” preestabelecidas para todos, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Sem prejuízo da readequação de costumes, condutas e normas legais – o que pode e deve acontecer com a evolução transformadora de cada uma sociedade contemporânea –, os respeitos as normas sociais de convivência, assim como o cumprimento oficial das finalidades públicas a que se destinam originalmente, são medidas estabilizadoras que pacificam e harmonizam a vida em sociedade. Será considerada deficiente, irregular ou corrupta aquelas ações humanas, sociais, econômicas e políticas que não correspondam às expectativas ordinárias, afastando-se dos objetivos específicos para as quais foram criadas e definidas.

Assim, toda ação humana, pública ou privada, que não se adequar à ordem racional legitimamente estabelecida, será considerada como uma atividade desvirtuada sem compromisso com o propósito social e coletivo. Quando, por exemplo, manipula-se o exercício do poder econômico, político ou de autoridade, para obtenção de outras finalidades alheias aos fins originais públicos ou privados, conforme as hipóteses, preestabelecidos, havendo dissociação da finalidade prevista, restará caracterizado o desvio de conduta ou o ato de corrupção assim amplamente conceituado.

Não basta, entretanto, a simples observância dos padrões de condutas esperados, com a observância formal das ações procedimentais definidas ou por meio da verificação da burocracia, ou do ordenamento jurídico, sendo necessária a prevalência dos interesses sociais e coletivos, assim como dos valores republicanos desta forma definidos. O fenômeno da corrupção se estabelece através da apropriação pessoal, irregular e indevida do poder privado ou público, subtraído, cedido ou delegado. Para Gabriel Zaid, mencionado por Zancanaro:

A corrupção envolve uma usurpação de mais poder do que aquele previsto e devidamente conferido pela ordem vigente. Sob esse aspecto, nenhum Estado pode considerar-se antecipadamente imune à corrupção. Esta pode fazer-se presente em qualquer nação, independentemente do tipo de regime ou de poder que adote. O que varia é o grau de incidência e os mecanismos de defesa da sociedade. Ao passo que, a forte carga de arbítrio pessoal que pervade a ação político-administrativa dos Estados

*patrimoniais pode conduzir impunemente os seus agentes à apropriação de prerrogativas inerentes ao mando e aos atos deles decorrentes como se fossem propriedade privada. A indefinição dos limites do mando pode levar às mais variadas formas de corrupção.*¹⁸

Zaid denomina de corrupção o exercício ilegítimo de um poder legitimamente conferido. Agir de maneira corrupta significa, pois, servir-se de uma situação particular ou de um cargo na atividade pública para perseguir outros fins que não aqueles previstos pela própria natureza do exercício privado ou da atividade pública desempenhada.

O que define o ato corrupto, pois, é a utilização indevida da atividade privada ou pública, seja cultural, social, econômica, política ou jurídica, manipulada com outros objetivos alheios àqueles definidos previamente como próprios e esperados pelos indivíduos, sociedades e respectivas instituições públicas. A corrupção nem sempre envolve diretamente a percepção de dinheiro em espécie, podendo ser incrementada através de benefícios múltiplos e inimagináveis. Existem situações de atos de corrupção, só para dar mais um exemplo prático, nas quais os desideratos questionados podem se referir ao processo de doações empresariais ou individuais para determinados partidos políticos ou candidatos em pleitos eleitorais, sem a manipulação direta de recursos públicos diretos e imediatos.

Portanto, ainda que admitidas outras e diversas possibilidades, quaisquer artimanhas, manipulações, desvirtuamentos ou facetas que agridam os padrões sociais esperados, as regras condutas privadas estabelecidas ou a própria ordem legal e jurídica constituídas, assim previamente reconhecidas, visando a obtenção indevida e irregular de lucros, benefícios ou outros privilégios oriundos da utilização indevida do poder econômico, político ou de autoridade, concedidos dentro da esfera privada ou da pública, poderão se enquadrar no que pode representar a definição conceitual atraente do fenômeno da corrupção. Uma ética de responsabilidade universal comprometida com o social e o coletivo, quando distorcida pela corrupção econômica, política ou de autoridade, pode causar efeitos sociais devastadores, implicando numa gama enorme de efeitos e consequências materiais e morais danosas para todo o corpo social que, já adoecido, sem referências privadas e instituições públicas críveis, imparciais e confiáveis, podem

¹⁸ ZAID, Gabriel. **México, ou a tragicomédia da corrupção.** Jornal da Tarde, Caderno de Programas e Leituras, 6/12/1986. p. 2 apud ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 36.

obter a tendência de reproduzir círculos viciosos negativos, determinado o caminho da tragédia social, a partir da adoção de um padrão de conduta corrupto quando confrontado com determinadas situações de disputa por poder ou, simplesmente, de reação racional pela sobrevivência. Estes círculos viciosos negativos são movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, quase sempre manipulados pelos donos do poder, que influenciam grupos sociais e indivíduos, podendo ter resultados diversos e imprevisíveis, conforme o grau de maturidade coletiva e as condições de (sub)desenvolvimento da sociedade em geral.

Pode-se afirmar que um ato corrupto constitui violação das normas de condutas preestabelecidas para a convivência harmônica e responsável em sociedade. A corrupção é materializada deliberadamente através de ações privadas e/ou públicas destinadas à obtenção de interesses pessoais próprios alheios às finalidades originais assim formalmente indicadas. A corrupção é determinada por atividades que causam necessariamente repercussão individual ou coletiva, resultando forte impacto no meio social. Não obstante, as divergências a respeito, estamos convencidos, por tudo o que já foi dito e abordado, que o fenômeno da corrupção representa o maior desafio moderno da humanidade.

Embora se relacione com uma tendência natural humana – consistente, segundo Olson¹⁹, na tendência pessoal de agir voluntariamente para satisfazer as necessidades imediatas – a corrupção tem caráter racional e está diretamente relacionada com as expectativas sociais e, conseqüentemente, com o poder de controle e reação das instituições públicas e privadas.

Desrespeitar, descumprir, ignorar, manipular, desvirtuar, enfim, adulterar em proveito particular ou de terceiros, regras sociais previamente estabelecidas para a convivência harmônica em sociedade, podem ser qualificados como verbos que definem os atos de corrupção num conceito amplo. Já, especificamente, em relação à corrupção pública, política ou de autoridade, administrativa ou funcional, independentemente da forma de governo, da ideologia político-partidária ou do domínio de poder prático constituído, resta esta evidenciada quando da ocorrência do proceder faltoso, da burla, da omissão ou do desrespeito às normas e regras legais e jurídicas vigentes. Os agentes

¹⁹ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

públicos, políticos profissionais, servidores públicos ou, mesmo, particulares quando se relacionam com o poder governamental, desviam-se deliberadamente de seus deveres primários. Afrontando as normas legais e os interesses coletivos prevaletentes, valendo-se de suas prerrogativas públicas ou da relação privada estabelecida com o poder público, apropriam-se indevidamente do erário, usufruindo-o pessoalmente em evidente prejuízo de toda a coletividade. Para Zancanaro²⁰, a corrupção pública, por ele definida como corrupção político-administrativa:

[...] define-se por quatro aspectos claramente configurados: a existência de uma sociedade politicamente organizada; a violação de normas socialmente aceitas e professadas; com o fim de auferir benefícios pessoais; em oposição a interesses públicos. O pressuposto básico, portanto, é a existência de uma ordem política, pouca importa se de caráter racional, carismático ou patrimonial. O que importa é o fato de que, em qualquer desses casos, a boa ordem político-administrativa implica uma carga de crenças e convicções implícita ou explicitamente professadas pelos indivíduos. Mesmo que acriticamente, a sociedade aceita-a e tende a conformar sua conduta moral pelos padrões e dispositivos que dela emanam.

Já Jean-François Revel ressalta que “ser corrupto significa utilizar de alguma maneira, direta ou indireta, o poder político e administrativo fora de seu campo legítimo, a fim de obter vantagens em dinheiro ou em espécie, e para distribuí-los entre amigos, servidores, parentes e partidários”.²¹

A corrupção pública restará evidenciada, portanto, quando os agentes públicos violarem os direitos e as responsabilidades inerentes aos seus cargos, exercendo os poderes que lhe foram conferidos em benefício próprio ou de terceiros. O ato de corrupção pública é definido pelo desejo impróprio de um bem ou valor ilegítimo, ou seja, a corrupção equivale a um desvio da conduta ética e normativamente esperada, abandonando os agentes públicos a observância suprema dos interesses públicos. A corrupção pública é, enfim, a conduta contrária daquilo que se espera do proceder ético e legal dos agentes públicos, bem como de particulares quando se relacionam oficialmente com as instituições públicas constituídas, o que se verá com mais vagar e detalhes a seguir em itens próprios desta pesquisa.

²⁰ ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 38.

²¹ REVEL, Jean-François. Corrupção, ameaça à democracia. *In: Jornal O Estado de São Paulo*, 17 ago. 1986, p. 27.

Embora difícil de definir e descrever por meio de um conceito único, amplo e definitivo, a corrupção pode ser percebida facilmente a partir das experiências práticas do cotidiano. É justamente o que se sucede quando os cidadãos se deparam, por exemplo, com a solicitação, ainda que disfarçadamente, de um pedido de suborno para encaminhar um requerimento burocrático junto a uma repartição pública. Enfim, desvios de condutas diversos que são percebidos nas rotinas do dia a dia. Dito isso, longe da determinação de um conceito técnico ou teórico que possa definir a corrupção, seja como um conceito cultural, social, jurídico ou econômico, os indivíduos podem perceber com precisão solar se tratarem de comportamentos desvirtuados que, ao não observarem os padrões preestipulados, causam uma série de inconvenientes e de dificuldades para a convivência social e coletiva em harmonia.

Alina Mungiu-Pippidi, ressalta a controvérsia existente em relação à definição do que representa o fenômeno da corrupção, especialmente pelas referências diversas que buscam identificar o fenômeno, em que pese existir certa unanimidade em relação à presença obrigatória de lucros ou benefícios privados. Aliás, diante dos dados que analisa, a autora chama a atenção para o fim do relativismo moral na área de governança sustentando por muitos, sinalizando que o mundo agora possui normas de referências para o desenvolvimento universal da boa governança a ser adotada voluntariamente pelos países soberanos, o que significa também que os cidadãos desses entornos possuem bases legais para exigir o cumprimento das políticas públicas e exercer efetivamente um controle social em relação ao fenômeno da corrupção. Mungiu-Pippidi destaca:

The definition of corruption is controversial in academic debate and the broader world, simply due to verify different ends of defining corruption by lawyers, voters and economists. Everyone agrees that any corruption involves some undue private profit (for someone) due to abuse of an entrusted public authority seems to be universally agreed upon, or we would not find that more than 150 countries have already signed the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), which came into force on December 14, 2005, committing signatories to a certain universal set of governance standards. In articles 7 (public sector) and 9 (procurement), the treaty spells out the modern principles of efficiency, transparency, merit, equity, and objectivity as the only accepted governance norms. It also goes far beyond the criminalization of bribery or influence trading, stating in Article 1c that it will accountability, and proper management of public affairs and public property". This puts an end to moral relativism in the area of governance. The UNCAC, together with the International Covenant on

Civil and Political Rights (adopted in 1966, signed by 167 governments by 2011) and all related treaties and conventions, signal that the world now has universal governance norms that sovereign countries have willingly adopted and that should be implemented. That also means that citizens of those countries now have a legal basis to demand better governance. The angry crowds in the street are therefore well within their rights to demand corruption control, but this particular public good seems very hard to deliver.²²

Ribas Junior²³, com precisão e amplitude, ao tentar concluir a impossível tarefa de conceituar o fenômeno da corrupção, abordando os mais variados aspectos e matizes, resume com graça prática a identificação conceitual do fenômeno da corrupção, ao tempo em que reafirma suas múltiplas definições: “De qualquer maneira não se pode deixar de reconhecer que a alegoria usada por Vito Tanzi é das mais próximas da realidade. A corrupção é como um elefante. É difícil de descrever, mas quando você encontra um sabe imediatamente reconhecê-lo”.

Diante destas possibilidades múltiplas e da própria conceituação complexa do fenômeno, como definir um conceito atraente do que pode ser identificado como um ato corrupto? A corrupção²⁴, no seu sentido mais amplo, além de lembrar um elefante, pode ser definida como a decomposição, o apodrecimento do estado padrão normal ou esperado, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. É a devassidão, degradação, depravação, prostituição e perversão de hábitos e costumes. Enfim, o suborno, a vantagem indevida, o engodo arquitetado, a peita, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. Sob as mais variadas formas e realces múltiplos, o fenômeno da corrupção campeia as diversas áreas da atividade humana, tanto na esfera pública, como na privada.

²² MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 3-4.

²³ “Daí surgirem conceituações genéricas da opinião popular que são repelidas pelos acadêmicos e especialmente pelos cultores do Direito. Nesse campo os cuidados com a precisão do ato ao classificá-lo como crime são procedentes. Sabidamente, a tipificação é essencial na aplicação da lei penal. É por isso que há vários crimes contra a Administração Pública, mas cada um deles tem os contornos próprios e seus autores são alcançados por penas que variam. Essa variação é decorrente do que se considerou, à época da redação da lei, a agressão mais ou menos grave à lei e ao Direito”. RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 314.

²⁴ A expressão corrupção deriva do latim, *corrptione*, proveniente do verbo latino *rumpere*, que significa, romper, fender, separar, quebrar, degradar, corromper.

Como se pode denotar, embora as conceituações individualizadas das múltiplas facetas da corrupção não tenham uma importância prática imediata para visualização e percepção do fenômeno, para efeitos didáticos e acadêmicos, assim como para melhor compreensão do problema, vale a pena analisar e definir um marco para alguns conceitos que interessam especificamente para presente pesquisa científica, delimitando a análise para melhor compreensão da corrupção pública, subdividindo-a em: administrativa ou funcional, política e eleitoral; e da corrupção privada, sendo pertinente em relação à última verificar a penetração do fenômeno sob a ótica do sistema econômico, suas causas e consequências nacionais e internacionais. É o que propomos a seguir na continuidade deste primeiro capítulo.

1.2 DELIMITAÇÃO DA CORRUPÇÃO PÚBLICA

Sem querer precisar um conceito definitivo, a corrupção quando identificada como pública, ou seja, quando praticada contra toda uma coletividade e/ou um grupo socialmente organizado por meio do poder estatal, atinge ao diretamente o princípio universal da prevalência do interesse público, o que significa dizer, dentre outras coisas, que a Administração Pública, que representa a “coisa de todos”, resta prejudicada pelos seus agentes que deveriam zelar pelos seus interesses e princípios democráticos universais já consagrados pela história da humanidade.

O desrespeito ao interesse público por parte de seus agentes previamente investidos, representa o desvio das condutas funcionais esperadas no exercício das atividades públicas por àqueles desempenhadas – sem a verificação dos princípios administrativos e universais basilares, instituídos em países e governos, restando descaracterizado o bom andamento e o respeito à coisa de todos - a *res pública*. Todo ato que ofender e violar o interesse público será considerado, no seu sentido amplo, como um ato de corrupção pública.

O interesse público amplamente definido como utilidade pública, interesse social, uso público, interesse geral, pode, evidentemente, assim como o direito, com a evolução da própria humanidade, sofrer mudanças, adaptações e reformas. O que hoje representa o interesse público, poderá amanhã não o fazê-lo mais. Parece existir um

consenso, entretanto, que o interesse público diz respeito sempre à vontade da maioria dos cidadãos, especialmente em relação às expectativas do desempenho das funções por parte dos agentes públicos que os representam perante o Estado. Dal Bosco explica que o Estado deve, “munido do poder concedido pela coletividade, através de seus agentes, desempenhar as tarefas de promover o bem-estar e a paz social, dentro de determinada regularidade que encontra limites na lei, donde o aparecimento da denominação ‘Estado de Direito’”.²⁵

Cademartori, ao chamar a atenção para a interpretação de cunho utilitarista emprestada à expressão interesse público, ressalta que o uso indevido desse significado, como justificativa do exercício ilimitado e arbitrário do poder discricionário pela administração pública, pode afetar a prevalência dos direitos fundamentais. Segundo o autor:

*É necessário lembrar, também, que a Administração Pública não é nada além do que um conglomerado humano e material, criado e organizado exclusivamente para servir à comunidade. Nessa perspectiva, o equacionamento ou ponderação entre o individual e o coletivo não será, em caso algum, simplesmente numérico, mas dar-se-á atendendo, sobretudo, à relevância dos direitos afetados. Com efeito, muitos desses direitos, quais sejam, os fundamentais, devem prevalecer sobre quaisquer interpretações de cunho utilitarista, hoje apresentados sob a roupagem de interesse geral ou interesse público, utilizadas inúmeras vezes pela Administração na sua atuação discricionária. Assim sendo, tais direitos passam a ser limitações intransponíveis pelo Poder Judiciário na sua interação com os administrados.*²⁶

Embora o conceito de interesse público possua alguma carga de subjetividade, estando entre aquelas expressões envoltas em uma certa indeterminação (conceitos jurídicos indeterminados), paira um certo consenso doutrinário no sentido de que aquele seja referente ao desejo da maioria dos cidadãos, ou oriundo da vontade de grande parte de indivíduos pertencentes a uma sociedade, adotado como verdadeiro princípio que coordena, orienta, controla e limita as atividades administrativas junto à administração pública. Tais interesses sociais estão, certamente, funcionalizados aos direitos fundamentais, pois, conforme abordado anteriormente, esses direitos se encontram

²⁵ DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004, p. 14.

²⁶ CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa: no estado constitucional de direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005, p. 175.

reservados constitucionalmente na esfera do não decidível, subtraídos da vontade política e, obviamente, do poder discricionário do administrador público.

Alguns autores, conforme observa Peña Freire²⁷, consideram que essa reserva constitucional de direitos, ditos fundamentais, seria incompatível com uma teoria democrática política, ao impor limites constitucionais à capacidade de deliberação dos cidadãos e, evidentemente, ao poder de decisão das maiorias. Ocorre que a existência e atividade operacional desses limites estão presentes nas principais democracias constitucionais modernas. Todas tendem a resguardar, perante o poder de decisão das maiorias, um “*coto vedado*”, ou seja, uma reserva intocável de direitos fundamentais. É a previsão de um limite que proíbe a interferência do poder decisório das maiorias, resguardando-se os direitos básicos mediante a exclusão destes da agenda política de modo que fiquem fora do poder de decisão do legislador, mesmo em regimes democráticos.

Como se pode facilmente concluir, apesar de certa subjetividade empregada no termo “*interesse público*”, certo é que se exigirá objetivamente aos agentes públicos a devida observância de todos os princípios universais democráticos consagrados pelo Estado de Direito, os quais deverão ser rigorosamente respeitados no desempenho das funções públicas respectivas, devendo cada agente público obedecer fielmente os princípios universais da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência, dentre outros.

²⁷ “*El punto de partida de este trabajo podría ser la siguiente cuestión: ¿es el constitucionalismo antidemocrático? O bien, ¿son expresiones como “constitucionalismo democrático” o “democracia constitucional” puras contradicciones en los términos por aunar conceptos que se oponen entre sí? (Holmes 1988:197). El origen del problema que se esconde tras preguntas de este tipo está en la dificultad para admitir desde los parámetros de una teoría política democrática que se impongan límites constitucionales a la capacidad de deliberación de los ciudadanos y al poder de decisión de las mayorías. La existencia y la operatividad de estos límites son, sin embargo, constantes en las actuales democracias constitucionales. Los más frecuentes tienden a garantizar, frente al poder de decisión de las mayorías, un coto vedado¹ de derechos básicos mediante su atrincheramiento, esto es, su exclusión de la agenda política para que queden fuera del poder de decisión del legislador, incluso si es democrático.² En cuanto a la justificación de esta operación, no todo está tan claro ni es tan fácil como parecen suponer algunos de sus partidarios. Un segundo factor a tener en cuenta es el siguiente: es también frecuente que quien suscribe la tesis de que existen derechos morales básicos que han de quedar a resguardo de cualquier poder público, también se adhiera a un diseño institucional específico – denominado constitucionalismo fuerte o Estado constitucional de derecho – , que vendría caracterizado, grosso modo, por la primacía de una constitución rígida y por la existencia de un mecanismo para el control de constitucionalidad de las leyes. No obstante, y como veremos más adelante, son muchas las dificultades y paradojas que se esconden en esa adhesión (Bayón 2000:66)”. PEÑA FREIRE, Antonio. Constitucionalismo garantista y democracia. **In: Revista Crítica Jurídica**, n. 22, jul/dic. 2003, p. 32.*

Ao abordar a ideia conceitual de interesse público, Nevado-Batalla destaca que a criação de qualquer boa governança restará inviabilizada sem a existência de uma ética universal de controle social que faça valer os interesses gerais dos cidadãos. Sustenta o autor, que o conceito de interesse público deve transcender interesses individuais para abarcar uma série de valores coletivos. Por fim, como indica com precisão, a prevalência desta cultura ética universal em defesa dos interesses coletivos, só será viável com a presença de cidadãos ativos politicamente, cientes de suas responsabilidades e de suas obrigações. Se os cidadãos carecem deste espírito coletivo, em entornos com instituições débeis, a sociedade tende a criar e fortalecer vínculos individuais, familiares e clientelistas, onde os interesses públicos se confundem com os interesses privados. Nevado-Batalla decreta:

Cualquier planteamiento sobre buen gobierno queda nihilizado si no se sostiene sobre la existencia de una cultura colectiva de interés general, como piedra angular además de cualquier sistema democrático. Y esta idea o concepto de interés general no debe limitarse al ámbito subjetivo de los servidores públicos o a su formalización jurídica en normas esencialmente de Derecho Público. La idea de interés general debe alcanzar al conjunto de los ciudadanos por cuanto el convencimiento social y generalizado respecto a la existencia de una serie de valores e intereses que trascienden a los particulares de cualquier individuo u organización es manifestación inequívoca de fortaleza democrática y de legitimación del Estado y su Administración. Esta afirmación no resulta baladí por cuanto va a ser esa sociedad, esos ciudadanos los que se encarguen de definir y materializar el interés general, eligiendo a los representantes políticos (altos cargos de la Administración) que mejor interpretan o defienden su sentir, o siendo ellos mismos servidores públicos, de ahí que pueda afirmarse que el Estado y la Administración son fiel reflejo de la ciudadanía. Si los ciudadanos carecen de un auténtico sentido de interés general, de interés en los elementos comunes de su colectividad, sus vínculos con principios elementales del sistema democrático y de derecho serán mucho más débiles que los lazos familiares, sociales, partidistas o simplemente particulares, que pueda mantener o haber creado a lo largo de su vida, y en este marco, las prerrogativas y privilegios de la Administración, que sólo se justifican desde la atención preferente al interés general, quedan expuestas al peligro de un uso desviado, orientado a la satisfacción de intereses alejados de las finalidades públicas de la Administración.²⁸

²⁸ NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In*: Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), **Chile em el club de los países desarrollados**, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, p. 36-7.

A identificação de conceitos principiológicos é tarefa desafiadora²⁹, em face da ausência de operacionalidade, na prática forense. O cálculo de princípios, exige da experiência teórica e prática e, muitas vezes sem instrumentalidade para efetivá-los, podem restar prejudicados os resultados esperados, lembrando Warat, diante do *senso comum teórico dos juristas*³⁰, com forte influência positivista. O desafio, pois, ao reconhecer a operatividade dos princípios, é dar-lhes efetividade prática no mundo real.

No caso dos princípios universais, devem nortear a administração pública em todas as atividades, impedindo a prevalência de normas inferiores desprovidas de pertinência material com a principilogia constitucional, conjugando-se em importantes instrumentos teórico-práticos construídos por Alexy em sua relevante contribuição doutrinária.³¹

A Administração Pública, em geral, como ocorre na Constituição brasileira, deve privilegiar o interesse público, pautando a atuação de seus agentes pela atenção aos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros, os quais merecem as devidas referências a seguir descritas.

O princípio da legalidade é a representação máxima atribuída aos agentes públicos que devem obrigatoriamente cumprir seu *munus* de acordo e em face do ordenamento jurídico. Rivero sustenta que:

²⁹ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. São Paulo: RT, 1998, p. 95.

³⁰ “De uma maneira geral, a expressão ‘senso comum teórico’ designa as condições implícitas de produção, circulação e consumo das verdades nas diferentes práticas de enunciação e escritura do Direito. Trata-se de um neologismo proposto para que se possa contar com um conceito operacional que sirva para mencionar a dimensão ideológica das verdades jurídicas”. WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral do Direito**. vol. I, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994, p. 14.

³¹ Cláudia Fernanda Rivera Bohn explicitando a Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy, sustenta: “As normas de direito fundamental se dividem em regras e princípios. Tanto o princípio como a regra são normas, pois ambos emitem um ‘dever ser’ e seus enunciados são compostos pelas expressões deontológicas básicas. Em outros termos, tanto as regras como os princípios são razões para juízos concretos do dever ser. Apesar das semelhanças entre os princípios e regras é importante estabelecer as duas diferenças, que para Alexy são de caráter qualitativo. Uma diferença apontada pelo autor está no próprio conceito de cada uma dessas normas, onde as regras são normas ‘*que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces de hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible*’. Os princípios, por outro lado, compõem aquelas normas que ‘*ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas*’”. BOHN, Claudia Fernanda Rivera. A Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy. **In: DOBROWOLSKI, Silvio. A Constituição no mundo globalizado**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p.139.

O princípio comporta duas séries de consequências: a primeira – a mais evidente – é a ligação da Administração pela regra de direito: ela não pode infringi-la sem que o se acto se encontre desprovido de qualquer valor. A segunda, não menos essencial, é o carácter jurídico que, por este facto, alcança a acção administrativa, geradora de obrigações ou de poderes juridicamente sancionados que oneram ou beneficiam tantos particulares como a Administração pública.³²

Essa determinação do cumprimento legal, no Estado de Direito, não significa seguir às cegas os ditames frios da lei, mas a possibilidade de refletir e ponderar a adequação da aplicabilidade universal das normas inferiores, diante da amplitude de princípios universais consagrados em diversas constituições. Assim sendo, havendo conflito de comandos entre princípios universais e o ordenamento inferior, compete dar força normativa aos princípios universalizados, repudiando a aplicação da norma contaminada, sem que isso implique a não observância do princípio da legalidade. É preciso *oxigenar* as normas diante dos princípios.

Já o princípio da impessoalidade, também exigência universal do Estado de Direito, proibi que os agentes públicos possam fazer concessões específicas e pessoais, salvo as exceções explícitas descritas no ordenamento jurídico, devendo tratar todos os indivíduos igualmente, concedendo-lhes a mesma atenção de geral.

Segundo o princípio da publicidade, como a claridade da água que brota da rocha, torna-se necessário dar luz solar aos atos da administração diante do público em geral, propiciando a difusão social das atividades públicas desempenhadas por seus agentes. Relembre-se que a simples publicação de atos e de medidas governamentais, por si só, não contenta o mandamento principiológico. A atual conformação democrática universal exige a transparência de todos os atos da administração pública.

De outro norte, com destaque prático revelador na vida política brasileira, o princípio da moralidade, sendo o qual os agentes públicos deveram observar objetivamente um proceder prático no trato da coisa pública, materializada nas diversas e inúmeras possibilidades de práticas administrativas realizadas no cotidiano governamental. O publicista francês, Maurice Houriou, devidamente apropriado por Lúcia Figueiredo, já nos anos de 1927, consagrava de forma pioneira a frente de seu tempo:

Quanto à moralidade administrativa, sua existência provém de tudo que possui uma conduta prática, forçosamente da distinção do bem e do mal.

³² RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1975, p. 20-1.

*Como a administração tem uma conduta, ela pratica esta distinção ao mesmo tempo que aquela do justo e injusto, do lícito e do ilícito, do honorável e do desonrorável, do conveniente e do inconveniente. A moralidade administrativa é frequentemente mais exigente que a legalidade.*³³

Por fim, o princípio da eficiência que se vincula com questões relacionadas à otimização dos serviços e atividades públicas desempenhadas pelos agentes públicos na execução de suas funções predefinidas. Com efeito, a atuação dos agentes públicos, em todos os setores públicos, deve ser pautada pelo fiel cumprimento dos princípios universais, com especial atenção à eficiência e a transparência, absolutamente necessárias para adequação a um Estado de Direito contemporâneo, atualizado e justificável, plenamente conectado com os fins sociais na sua extensão máxima e definitiva.

A solução para o problema não é simples e nem fácil. A questão também sofre importante influência da cultura e das instituições estabelecidas em cada entorno. Se não houver mobilização social, uma jornada de cidadania, uma mudança de mentalidade, de nada adiantarão os esforços por mudanças para o aperfeiçoamento do controle social para a fiel observância do interesse público e dos diversos princípios universais. A responsabilização pela prática da corrupção pública começa e ganha força na reprovação popular, instrumento fundamental para a efetivação dos diversos interesses públicos. Como já foi pronunciado: “É preciso educar o povo. Educado, ele fará de seu voto e de seu poder de manifestação organizada o remédio mais eficaz à corrupção”.³⁴ Montesquieu sustenta que:

É no governo republicano que se precisa de todo o poder da educação. O temor dos governos despóticos nasce espontaneamente entre as ameaças e os castigos; a honra das monarquias é favorecida pelas paixões e as favorece, por sua vez; mas a virtude política é uma renúncia a si mesmo, que é sempre algo muito difícil. Podemos definir essa virtude: o amor às leis e à pátria. Este amor, que exige que se prefira continuamente o interesse público ao seu próprio interesse, produz todas as virtudes particulares; elas consistem apenas nesta preferência. Este amor está singularmente ligado às democracias. Só nelas, o governo é confiado a cada cidadão. Ora, o governo é como todas as coisas do mundo; para conservá-lo, é preciso amá-lo. Nunca se ouviu dizer que os reis não amassem a monarquia e que os déspotas odiassem o

³³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p.44.

³⁴ FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: Comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **In: Revista AJUS**, n. 17, edição especial, 1994, p. 299.

*despotismo. Assim, tudo depende de introduzir este amor na república; e é em inspirá-lo que a educação deve estar atenta. Mas existe um meio seguro para que as crianças possam tê-lo: que também os pais o tenham. Normalmente, temos o poder de transmitir nossos conhecimentos a nossos filhos; temos o poder ainda maior de transmitir-lhes nossas paixões. Se isto não acontece, é porque o que foi feito na casa paterna foi destruído pelas impressões de fora. Não é a nova geração que degenera; ela só se perde quando os adultos já estão corrompidos.*³⁵

A preocupação popular com a corrupção pública que campeia as repartições públicas, ou mesmo com a gestão temerária dos negócios de governo, dão início, ainda que timidamente, a desejada mudança de mentalidade. O Estado Social e a crescente hiperburocratização governamental reproduzem um sistema falido e ultrapassado, ambiente propício à reprodução de atos de mercância no trato criminoso da coisa pública. O despreparo dos agentes públicos, principalmente em relação aqueles que concentram alto poder discricionário, incrementa a falência estatal. A coisa pública é conduzida como se fosse particular, ofertada em banquetes pré e pós-eleitorais. A descoberta do novo mundo, pensamento medieval, ainda se encontra presente em atitudes e desejos individuais, nos quais a riqueza imediata é a solução dos problemas: “*custe o que custar, aconteça o que acontecer, eu vou me favorecer*”. Como se diz em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil: “*Se a farinha é pouca, meu pirão primeiro*”. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, concluindo a respeito da corrupção pública brasileira, em um País de duas realidades bem distintas, desabafa:

*No Brasil menos desenvolvido, a corrupção procede principalmente de uma confusão entre o público e o privado, típica das sociedades pouco ou não-desenvolvidas. O chefe ou chefe político entende que a coisa pública é sua, conseqüentemente que não há distinção entre o seu bolso e o erário. Ou, mais sutilmente, que o seu esforço pelo bem dos outros vale uma remuneração. Trata-se de um modo de ver por que aliás a Europa na Idade Média passou. No mais desenvolvido, um fator importante é o desejo de fazer a América. Essa ambição que legitimamente movia os imigrantes, permanece entre alguns de seus descendentes, mas agravada pela ânsia de fazê-lo o mais rapidamente possível. Antes que ela acabe.*³⁶

³⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de, 1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 46.

³⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Corrupção Como Fenômeno Social e Político. **In: Revista de Direito Administrativo**, n. 185, Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

Mandamento histórico, o controle do interesse público junto à Administração Pública é determinação que se faz necessária para a consolidação do verdadeiro Estado Democrático de Direito. Locke,³⁷ abordando o abuso do poder público, questionava quem poderia julgar a utilização legítima deste poder. Respondendo ironicamente, apelava ao divino. Assim, os agentes públicos estão obrigados à observância desses princípios. Todos são de igual valor e importância, mas pode-se destacar o da legalidade e da moralidade como balizadores fundamentais para garantir o interesse público. A corrupção golpeia princípios, daí a sua gravidade.

Não por acaso, sua responsabilização é reflexa e previstas em diversas áreas do Direito e em diversos diplomas legais. No Brasil, por exemplo, a corrupção pública pode, conforme a tipificação prevista, implicar a prática de diversos crimes, como, por exemplo, os crimes de concussão e excesso de exação, de corrupção passiva, de corrupção ativa e de tráfico de influência, todos previstos no Código Penal brasileiro, estabelecendo, como pode ser identificado, ao contrário do disposto no Código Eleitoral brasileiro, tipos penais diversos para a punição dos sujeitos ativo e passivo, enfim, para agentes públicos corruptos e empresários corruptores. Como destaca Ribas Junior, são elementos determinantes da corrupção pública:

(i) ato ilícito lesivo ao patrimônio público; (ii) agente público em pelo menos um dos lados; e (iii) crime contra a Administração Pública. No fundo, uma leitura estrita do Código Penal classifica apenas esse tipo de ato como corrupção. O que não impediu, como se viu em capítulos anteriores, o alargamento do conceito e a sua abrangência. Como delimitador, o conceito economicista: transferência ilícita de renda do setor público para o setor privado ou, ainda, a definição de Tanzi (1998) 'o abuso do poder público para benefícios privados'.³⁸

Conclusão primeira, parece adequado presumir que o interesse público se revela por meio da observância geral dos princípios universais da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. O problema da corrupção pública não é novo. É fenômeno conhecido de todos. A corrupção pública, subdividida didaticamente nesta obra em corrupção funcional (ou atos de improbidade), política e eleitoral – como se verá na sequência – é mal que destrói os princípios básicos de

³⁷ LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. São Paulo: Vozes, 1994, p. 185.

³⁸ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 83.

qualquer sociedade ou governo, Montesquieu já autorizava com vigor intenso: “Quando uma república está corrompida, só se pode remediar aos males que nascem extirpando a corrupção e trazendo de volta os princípios: qualquer outra correção ou é inútil, ou constitui um novo mal”.³⁹

1.2.1 Corrupção Funcional

Importante esclarecer que neste tópico, ao contrário do que possa se sugerir o título inicial, não se está a analisar os desvios de condutas e irregularidades funcionais cometidas por agentes públicos faltosos no que respeita as respectivas responsabilidades na esfera administrativa, estrito senso, junto aos respectivos órgãos aos quais os agentes públicos desempenham o exercício de suas atribuições.

Precisamente, como se complementa no título de referência, a corrupção funcional objetivamente se enquadra em graves desvios de condutas praticados agentes públicos no exercício de suas funções, violando princípios públicos fundamentais, causando prejuízo governamental e o favorecimento ilícito, identificados específica e determinadamente na legislação brasileira como atos de improbidade administrativa – alheios à tipificação penal – conforme classificação didática bem orientada na legislação brasileira, que pode contribuir decisiva e exemplarmente, sem prejuízo de adaptações e aperfeiçoamento em outras legislações estrangeiras, para a compreensão da importância do controle judicial extrapenal, assim como a punição exemplar em relação à corrupção funcional (atos de improbidade administrativa) praticada por agentes públicos corruptos ou, mesmo, terceiros que se relacionem e/ou se beneficiem de práticas corruptas em detrimento do patrimônio público em geral.

Embora, na prática do cotidiano a identificação objetiva dos entraves funcionais, dados, números e deficiências burocráticas sejam importantes para a resolução da problemática, não bastam em si mesmos, haja vista a institucionalização de círculos viciosos negativos na administração pública. Tanto isso é verdade que, se um mecanismo de corrupção é descoberto e exemplarmente coibido, não demora muito a

³⁹ MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de, 1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 129.

criatividade de agentes públicos corruptos em criar sofisticadas maneiras de saquear o erário.

Portanto, é preciso compreender a estrutura burocrática de cada entorno, a partir das raízes formaram as bases para o estabelecimento, num maior ou menor grau, das graves consequências dos desvios de condutas praticados por agentes públicos, buscando entender as deficiências e equívocos da administração pública.

A corrupção funcional, a exemplo do fenômeno da corrupção em geral, também é um crime de cálculo e o raciocínio que determina a tomada de decisões dos agentes públicos podem variar, sendo que o impacto da corrupção de alto bordo pode ir muito além do prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícito, identificados. Especialmente os agentes públicos de alto escalão, como se verá em item próprio ao final, podem discricionariamente interferir na decisão de escolhas de projetos e realizar contratações sem nenhuma racionalidade ou resguardo do interesse público. A corrupção funcional pode ser o caminho mais fácil para aqueles que desejam garantir lucros recíprocos sem justificativas ou motivações republicanas. Os altos níveis de corrupção funcional estão geralmente associados com os setores burocráticos que gerenciam um maior número de investimentos públicos.

Os agentes públicos corruptos dão prioridade aos projetos públicos que podem determinar maiores lucros, vantagens e benefícios. Frequentemente apoiam projetos do tipo “elefante branco” que possuem pouca relevância social, mas podem implicar em grandes lucros e vantagens pessoais oriundos da corrupção funcional. Existem muitos casos pelo mundo e, em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil, não é diferente com a situação da ponte Hercílio Luz que, embora não possa ser qualificada propriamente como um “elefante branco”, especialmente pelo seu valor, histórico, arquitetônico e afetivo, vem sendo utilizada para determinar um dos maiores assaltos aos cofres públicos, gerando gastos contínuos e renovados que parecem não ter fim. Só para se ter uma ideia, a reforma na ponte Hercílio Luz, em meio a atrasos, aditivos contratuais e novas contratações, tem uma previsão orçamentária avaliada em R\$ 618,9 milhões. Segundo

levantamentos realizados 40, existem obras maiores e muito mais trabalhosas de execução do que a ponte Hercílio Luz, que custaram bem menos, o que bem demonstra o superfaturamento da obra e o descaso com o dinheiro público.

Rose-Ackerman, fazendo referência ao caso italiano, lembra que:

Un estudio de los casos de corrupción de Manos Limpias em Italia reveló que muchos proyectos de construcción estaban mal concebidos, excesivamente pagados y tenían muy poca o ninguna justificación má allá de su capacidad de producir sobornos (Della Porta y Vannucci 1997 a:518-519, 523).⁴¹

Os agentes públicos corruptos sabem que para a execução de grandes projetos que demandam investimentos econômicos de grande vulto, com prazos renováveis e oportunidades “negócios” contínuas, os lucros provenientes da corrupção funcional podem ser muito diferentes do padrão habitual das possibilidades apresentadas no cotidiano burocrático da Administração Pública.

Aliás, não raras vezes, esta lógica instituída num sistema baseado na corrupção funcional, acaba por afetar e interferir diretamente nos resultados dos serviços públicos, não só porque os valores desviados não podem ser aplicados integralmente na execução de projetos ou de serviços públicos relevantes contratados, como também cria um pacto posterior para a continuidade da prática de atos de improbidade administrativa,

⁴⁰ “Para se ter ideia do montante drenado pela reforma, uma das maiores obras viárias do Vale do Itajaí na década, o complexo do Badenfurt, entre Blumenau e Pomerode, foi finalizado em 2014 ao custo de R\$ 44 milhões. Ao corrigir a inflação para valores de dezembro de 2017, teria custado R\$ 55 milhões. No entanto, o complexo de 1,9 quilômetro tem duas pontes, além de viaduto, ciclovia, pistas duplas e desapropriações. Em Laguna, no Sul do Estado, há outra gigante construída nos últimos anos. A Ponte Anita Garibaldi tem 2,8 quilômetros de extensão, duas pistas e acostamento em cada sentido. Entre idas e vindas, custou R\$ 777,1 milhões (R\$ 886,3 milhões após correção). Mesmo assim, para cada metro de extensão da ponte, o custo médio foi de R\$ 316,5 mil. Já para a Hercílio Luz, esta média chega a R\$ 753,8 mil. Os dados ficam mais alarmantes quando analisado o orçamento destinado à área de transportes em SC. O valor empenhado a todas as obras viárias para 2018 é de R\$ 516 milhões, segundo o Portal da Transparência, o que equivale a 83% do total que deve ser gasto com a ponte. Integrante da Associação Catarinense de Engenheiros (ACE) e especialista em pontes, Roberto de Oliveira credita os valores à má gestão. Ao analisar os números, constatou um cenário desenhado dentro do padrão conhecido na engenharia como Regra de Sitter. Nesse modelo, é possível notar o aumento dos valores investidos em uma obra com o passar dos anos por conta da falta de manutenção. [...] A sociedade esperava que a ponte fosse colocada em uso com celeridade. Quantas viagens os governantes fizeram atrás de recursos e ainda não se recuperou (a estrutura) perante a uma sociedade que é exigente com o uso do recursos públicos?”. SILVA, Anderson; WEISS, Cristian Edel. **Em meio a atrasos, reforma total custará ao menos R\$ 618,9 milhões**. 19 mai. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/05/em-meio-a-atrasos-reforma-da-ponte-hercilio-luz-custara-ao-menos-r-6189-milhoes-cjhg951cu059801qovbudg64y.html>. Acesso em: 23 mai. 2019.

⁴¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 41.

institucionalizando a troca de favores e o acerto prévio dos benefícios ilícitos já estipulados. Os agentes públicos, interessados prioritariamente na manutenção de suas vantagens e benefícios, apoiam e estimulam projetos e políticas que não possuem um resultado efetivo e eficaz para a obtenção de benefícios sociais.

A soma destes valores e ações públicas, quando consolidados nos procedimentos de agentes públicos e políticos corruptos, não levam em conta as consequências de seus atos para o futuro da nação. Como ocorre no Brasil, no que podemos identificar como uma espécie de “política mortal à brasileira” – avessa ao planejamento a longo prazo e arquitetada intensamente em busca de lucros provenientes de subornos e outras vantagens pouco republicanas –, a corrupção funcional se apresenta como uma endemia, contagiosa e estrutural, contado, inclusive, como o reforço cínico dos “garantidores máximos da lei”, visivelmente a serviço da máfia governamental institucionalizada. Sem máscaras ou vergonhas, certos da impunidade de seus atos e descarados na ânsia de enriquecer antes que o Brasil acabe, governam para poucos à custa do sofrimento, sacrifício e morte de muitos brasileiros que não possuem o direito à cidadania.

A corrupção funcional, portanto, gera instabilidade, desconfiança, incerteza e, conseqüentemente, uma perversa e perigosa insegurança institucional. Como observa Rose-Ackerman: “*La misma venalidad del gobernante puede producirle inseguridad le induce a robar más, lo cual le produce aun más inseguridad y así sucesivamente.*”⁴² E é assim, estabelecido um círculo contínuo vicioso de difícil ruptura, os agentes públicos e políticos corruptos continuarão tentando selecionar projetos que estabeleçam rápidos lucros (subornos) a curto prazo. O importante é o recebimento de dinheiro, preferencialmente em espécie, reais, dólares, euros, etc.; recheando, ternos, malas e outros recipientes possíveis e inimagináveis. No Brasil, merece registro, até em cuecas, como no caso de José Adalberto Vieira da Silva, à época, assessor do então deputado estadual José Guimarães (PT), preso no aeroporto de Congonhas em São Paulo levando consigo a quantia de US\$ 100 mil (cem mil dólares) em sua cueca, além de mais R\$ 209

⁴² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

mil (duzentos e nove mil reais) em uma maleta, situação esta que repercutiu amplamente na mídia brasileira sendo conhecido como o “Caso dos Dólares na Cueca”.⁴³

Como bem pondera Manoel Gonçalves Ferreira Filho repugnando a hiperburocratização do Estado como meio reprodutor da corrupção funcional:

*Não raro as regulamentações excessivas são contraproducentes para a moralidade administrativa. Dão lugar, como expressivamente se diz, à criação de dificuldades que ensejam a venda de facilidades. Agrava-se este quadro no caso do intervencionismo estatal na economia. Realmente tal intervencionismo faz com que interesses vultosíssimos fiquem à mercê de burocratas, estimulando suas tentativas de corrupção. Tentativas não raro favorecidas pela baixa remuneração percebida por servidores públicos, de cujas decisões podem depender.*⁴⁴

Em resumo, os agentes públicos, políticos e governantes corruptos, intencionalmente, apoiam o ritmo ineficaz e lentamente burocrático para o estabelecimento dos serviços e das políticas públicas, porque isso lhes interessa, fortalecendo a institucionalização da corrupção funcional, estabelecendo o lucro soberbo proveniente de subornos e de outras práticas criminosas planejadas no exercício de funções junto à administração pública.

Como se pode constatar a toda prova, os ganhos e dividendos provenientes da corrupção funcional podem também ser obtidos através de agentes públicos corruptos que manipulam a burocracia em benefício próprio e de terceiros, especialmente quando exercem funções com alto poder de discricionariedade. Estes agentes públicos podem criar dificuldades burocráticas, não só apoiando projetos para grandes e lucrativos investimentos que possibilitem o pagamento de subornos vultosos, como também vendendo facilidades para a resolução das dificuldades que eles próprios criaram. Os

⁴³ “Linha do tempo - 8 de julho de 2005: Adalberto Vieira, que embarcava rumo a Fortaleza, foi detido pela Polícia Federal no aeroporto de Congonhas, com R\$200 mil em uma valise e US\$100 mil na cueca. 14 de julho de 2005: É descoberto ser de Vicente Ferreira o cheque que pagou a viagem de Adalberto a São Paulo. José Vicente Ferreira declara que o então assessor especial do BNB, Kennedy Moura, seria o dono do dinheiro, e a intenção seria utilizá-lo para financiar locadora de veículos. 19 de julho de 2005: Adalberto diz que o dinheiro foi de um “amigo”, de quem não revela o nome e exime de envolvimento o deputado José Guimarães e Kennedy Moura. Junho de 2010: Por decisão do STJ, Guimarães é excluído do processo. 15 de novembro de 2014: TRF da quinta região condena três a multa por participação no que a Justiça considerou um esquema para pagamento de propina”. SOUSA, Renato. **Caso ‘Dólares na cueca’ completa 10 anos e está perto de um desfecho.** 8 jul. 2015. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2015/07/08/noticiasjornalpolitica,3466558/caso-dolares-na-cueca-completa-10-anos-e-esta-perto-de-um-desfecho.shtml>. Acesso em: 23 mai. 2019.

⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Corrupção Como Fenômeno Social e Político. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 185, Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 7-8.

pagamentos que deveriam ser arrecadados ao erário acabam tendo outros destinos, parte incrementando os lucros de empresários corruptores e, outra, os ganhos de agentes públicos e políticos corruptos.

1.2.1.1 Corrupção Funcional de Alto Bordo

A grande corrupção funcional se encontra evidentemente nos níveis superiores da administração pública, envolvendo funcionários de cargos de direção e chefia, políticos e governantes corruptos, os quais exercem, direta e indiretamente, o poder de decisão discricionária em relação aos principais projetos e programas públicos que deverão ser selecionados e implementados pela administração pública, como contratos de licitação, concessões públicas e privatizações governamentais, especialmente quando estas últimas resultem a formação de monopólios privados que desfrutam do poder econômico desvirtuado.

Nestes casos, os acordos escamoteados, os benefícios ilícitos pré-constituídos entre corruptores e corruptos de alto bordo, por meio de pagamentos de subornos e outras vantagens indevidas, podem ter nos contratos e concessões públicas de relevo, um importante instrumento para o enriquecimento ilícito de agentes públicos corruptos, com a institucionalização da corrupção funcional na estrutura governamental.

A realização de grandes pagamentos de subornos diversos para obtenção de contratos e concessões públicas de alto vulto, constituem usualmente o suprassumo dos negócios de grande porte realizados por agentes públicos de alto bordo, dentre funcionários de cargos de direção e chefia, políticos profissionais, governantes corruptos, e intermediários particulares parasitários. Estes atos de corrupção funcional que envolvem grandes interesses e quantias financeiras determinam, evidentemente, um impacto relevante no orçamento governamental e, conseqüentemente, na perspectiva de crescimento econômico do país contaminado pelos efeitos nefastos do fenômeno da corrupção endêmica.

Rose-Ackerman⁴⁵, chama atenção para o problema, destacando que, quando o governo é o comprador ou contratante destas negociações financeiras vultuosas, existem estímulos diversos para o enraizamento da corrupção funcional de alto bordo, sendo que os pagamentos de altos subornos para agentes públicos encontram, dentre outras, as seguintes razões práticas: a) a empresa privada pode pagar para ser incluída na lista de participantes qualificados nos procedimentos licitatórios ou para restringir a inclusão de concorrentes indesejados; b) a empresa privada pode pagar para a obtenção privilegiada e indevida de informações confidenciais que lhe favoreçam na disputa pública; c) o pagamento de subornos também podem ocorrer para incluir especificações determinadas para que a empresa privada – que detenha exclusivamente ou com vantagens as especificações encomendadas – seja a única a preencher os requisitos licitatórios e, conseqüentemente, ganhe a concorrência pública; d) a empresa privada pode pagar diretamente aos funcionários de cargos de direção e chefia, políticos profissionais, governantes corruptos, assim como aos intermediários oportunistas, para ser selecionada como ganhadora da concorrência pública; e e) uma vez que a empresa privada seja escolhida e ganhe o contrato público, poderá ainda complementar os ganhos, reciprocamente, em favor próprio e dos agentes públicos de alto bordo corruptos, pagando mais para a obtenção de preços superfaturados ou para obter a diminuição da qualidade e/ou da quantidade dos produtos ou serviços contratados que deveriam ser entregues.

No Paraguai, por exemplo, como lembra Rose-Ackerman⁴⁶, a corrupção incidiu no custo inflacionário da construção da empresa Itaipú (Binacional, Paraguaia e Brasileira), conduzindo à realização de projetos que excederam as necessidades internas do Paraguai, notadamente. Tal prática não é exclusividade de países pobres ou em desenvolvimento, ocorrendo também em muitos países desenvolvidos economicamente. Em um recente escândalo de grande escala no Departamento de Defesa dos Estados

⁴⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 36-7.

⁴⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 38-9.

Unidos a chamada "*Operation Ill Wind*"⁴⁷, o FBI, serviço secreto americano, realizou uma operação fraudulenta que resultou na condenação de 54 pessoas e 10 empresas privadas, em virtude da revelação das especificações técnicas em processos de licitações públicas em troca de dinheiro e empregos públicos.

A prática da corrupção funcional de alto bordo vem demonstrando que o setor de bens de consumo são os principais instrumentos para o pagamento de possíveis subornos, haja vista a dificuldade de descobrir posteriormente se os serviços foram realmente entregues na forma contratada ou não. No Brasil, mais um exemplo negativo que pode servir de referência, agências de publicidade, a pretexto de oferecerem serviços a candidatos, políticos e governantes, participam de grandes e lucrativos esquemas de corrupção funcional com o objetivo de desviar dinheiro público para financiamento ilegal de campanhas eleitorais, manipular fraudes em licitações e maquiar criminosamente contratos publicitários. Isso se tornou prática usual entre empresários do ramo e governantes corruptos, justamente porque os contratos governamentais firmados com as agências de publicidade prestam serviços de difícil mensuração financeira o que atrapalha a identificação do acerto criminoso, haja vista que é bem difícil estabelecer um preço padrão para os serviços de comunicação. Segundo a matéria intitulada "*Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil?*"⁴⁸, veiculada na BBC Brasil, as empresas atuam como intermediárias, como "homem do

⁴⁷ "*Operation Ill Wind* foi uma investigação realizada a partir de 1986 pelo FBI contra corrupção do governo Americano, assim como contra oficiais das Forças Armadas *americanas*, comprovando, também, diversas irregularidades em contratados de defesa privada". **THE CENTER of Public Integrity**. Disponível em: <https://publicintegrity.org/wow/bio.aspx?act=pro&ddIC=59>. Acesso em: 27 mai. 2019.

⁴⁸ "Homem do meio": "Na maioria das vezes, a agência age como 'homem do meio'. Tira-se dinheiro dos cofres públicos através de uma contratação, esse dinheiro passa por uma agência de publicidade, que realmente fará algum serviço, e a outra parte dele vai para um político ou partido", explica Angélico. O que as agências costumam ganhar com a participação? Em geral, o favorecimento em licitações públicas - de modo semelhante ao que ocorre com as construtoras. "Algo que acontece muito é ver uma agência de publicidade que fez a campanha de um candidato sendo repetidamente contratada em licitações depois que esse candidato é eleito. Isso é uma indicação clara de que há uma relação mais próxima entre eles do que deveria", diz o consultor da Transparência Internacional. Em alguns casos, explica, o esquema se espalha pela cadeia da publicidade e envolve também produtoras de conteúdo - vídeo e fotografia, por exemplo - que são subcontratadas pelas agências para realizar campanhas. Funciona, de modo simplificado, assim: a agência, contratada pelo órgão do governo, subcontrata produtoras e exige delas uma "bonificação por volume" (BV de produção, como é chamada no meio) - uma espécie de taxa informal descontada do pagamento final. O valor dessa taxa, no entanto, é depositado em contas de terceiros, como empresas abertas por políticos ou seus familiares. Na prática, é uma maneira de pagar propina a políticos ou partidos". COSTA, Camilla. Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil? *In: BBC Brasil em São Paulo*, 5 out. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37558551>. Acesso em: 23 maio 2019.

meio”, para receber grande quantia de dinheiro público e, sem fazer uma contraprestação de serviço compatível com a verba recebida, esquentam o dinheiro para o repasse para candidatos, políticos e governantes, muitas vezes com diversas subcontratações de serviços, dificultando a análise dos gastos e a descoberta dos atos de corrupção funcional, recebendo, em contrapartida, a “sorte” na escolha em futuros processos de licitação que ocorrerão no governo. Como se observa, a participação criminosa das agências publicitárias por meio da prestação de serviços manipulados é mais uma face do principal problema da corrupção funcional: as constantes fraudes em processos licitatórios envolvendo a contratação de empresas privadas.

Como em muitos casos práticos existentes pelo mundo, não só no Brasil, a corrupção funcional sistemática pode implicar em deficiências que reduzem a competitividade das concorrências públicas e institucionalizam práticas criminosas na rotina burocrática. Rose-Ackerman⁴⁹ lembra que a corrupção funcional pode limitar o número de licitantes; favorecer aqueles que tem conexões internas em relação aos candidatos mais capacitados; limitar as informações disponíveis para alguns participantes; e incluir outros custos nas contratações públicas. Os níveis de negociação provenientes da institucionalização da corrupção funcional, aliados ao envolvimento de agentes públicos, políticos e governantes do alto escalão nos conduzem às seguintes advertências: a) Se os agentes públicos que ocupam cargos de alto bordo, com grande poder discricionário, não estariam somente preocupados em maximizar seus ganhos e vantagens pessoais, encaminhando e firmando acordos e termos desvantajosos para a coletividade, com resultados ineficazes e prazos inadequados. b) Os empresários e investidores nacionais e internacionais que pesam em investir no país, podem optar por investimentos em outros entornos, haja vista que o estabelecimento de contratos e acordos são inseguros, instáveis e custosos, notadamente por envolver negociações estabelecidas pelo comando de agentes públicos de alto bordo, políticos e governantes corruptos.

Este *modus operandis* já estabelecido nas entranhas da burocratização estatal, lamenta-se, vem sendo implementado historicamente em muitos entornos pobres e

⁴⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 39-40.

subdesenvolvidos, a partir de objetivos eticamente pessoais, individualistas, privativos e casuísticos, todos fermentados pela institucionalização da impunidade, quadro dramático que possibilitou o crescimento e a disseminação da corrupção funcional em determinados países. Portanto, impossível fechar os olhos para a realidade da problemática da corrupção funcional, entranhada nas mais profundas vísceras da de muitos agentes públicos de alto bordo, políticos e governantes corruptos.

A corrupção funcional restará evidenciada, portanto, quando agentes públicos violarem direitos e responsabilidades inerentes aos respectivos cargos, exercendo discricionariamente os poderes que lhe foram conferidos em benefício próprio ou de terceiros. A corrupção funcional é definida, em última análise, pelo desejo impróprio de adquirir bens, vantagens e valores ilegítimos em proveito próprio e em prejuízo do erário. A corrupção funcional equivale a um desvio da conduta funcional, abandonando os agentes públicos a observância suprema do interesse público.

Enfim, este tipo de corrupção se caracteriza por meio de condutas contrárias daquilo que deveriam se esperar do comportamento ético funcional dos agentes públicos, ganhando relevância negativa e maior preocupação – presente um maior potencial lesivo ao erário –, quando da participação de agentes de alto bordo, governantes e políticos, não raras vezes agindo com discricionariiedade ilimitada, arbitrariedade e abusos diversos. Neste particular, em relação a estes últimos, considerando a natureza especial do múnus público que exercem, a representação democrática que os legitimam, assim como a peculiaridade de suas funções, analisaremos a seguir em separado com o vagar e a atenção necessária.

1.2.2 Corrupção Política

A política é o processo pelo qual uma sociedade organizada escolhe as regras e os dirigentes políticos que vão conduzi-las. A política, portanto, permeia as instituições pelo simples motivo de que, por mais bem-sucedidos que sejam os governos, plenamente democráticos, plurais e justos, estabelecendo oportunidades para todos os cidadãos e desenvolvimento econômico sustentável, para determinados setores sociais, grupos e indivíduos, poderá ser mais atraente criar um sistema político corrupto, comprometido

com o empoderamento do Estado por parte de poucos que, uma vez com o domínio do poder econômico, político e de autoridade, estabelecem estratégias e instrumentos burocráticos para o enriquecimento pessoal, em detrimento de toda a coletividade, totalmente alheios aos interesses públicos.

A corrupção política é mais uma espécie de desvio de conduta especializado que pode ser enquadrada na corrupção pública e, como se sabe, a corrupção política é a filha mais perversa da burocracia estatal, baseada com saciedade nas concorrências públicas, incentivos fiscais, licenciamentos e outras atividades governamentais, tendo nos subornos e acordos escamoteados a imposição de obstáculos, impedimentos ou a facilitação para a obtenção dos negócios públicos.

A atividade política pode ser comparada com o laudo laboratorial que identifica no exame de sangue a presença do bom e do mau colesterol, o primeiro, importante para a saúde e o desenvolvimento regular do organismo, enquanto, o segundo, danoso para a saúde humana, podendo levar, inclusive, ao óbito do indivíduo adoecido. Se por um lado o bom colesterol, ou seja, a atividade política lícita é marcada por uma ação que traz benefícios positivos para a administração pública, possibilitando o desfrute de um desenvolvimento econômico acessível a toda sociedade, por outro lado, o mau colesterol, correspondente à corrupção política, favorece exclusivamente aos interesses pessoais dos governantes de plantão, assim como seus aliados, todos detentores, de uma forma ou de outra, do poder econômico, político e de autoridade. Neste caso, os lucros e os dividendos resultantes da corrupção política, possuem um efeito colateral de extrema gravidade, qual seja, a afronta direta aos interesses públicos, em total desconformidade com os anseios da sociedade.

A corrupção política, como se vê, é uma espécie de desvio de conduta que se identifica com o exercício do poder político de alto bordo, com níveis elevados de corrupção. Assim, nesta hipótese, por exemplo, podemos ter o seguinte quadro: um grande empresário que, a qualquer custo, pretende superar uma concorrência pública em busca de lucros, paga altos subornos aos contatos políticos que possui, seja antes da tomada do poder em forma de apoio à campanha eleitoral, seja, posteriormente, com depósitos em paraísos fiscais, como forma de retribuir o trato amigável estabelecido entre o empresário corruptor e o político corrupto. Conclui-se de início que o que distingue a

corrupção política da corrupção funcional é justamente a característica direta das atividades públicas negociadas entre o particular e os agentes públicos. Se como for, parece evidente que tanto uma, como outra, resultam de práticas ilegais estabelecidas na burocracia estatal, causando prejuízo ao erário e o enriquecimento ilícitos de particulares.

Os agentes políticos corruptos exercem cargos políticos de comando, ocupando altos cargos na estrutura de poder estatal, seja, via de regra, no poder Executivo ou Legislativo. Em contraponto, os agentes públicos corruptos que praticam a corrupção funcional ordinariamente no cotidiano da administração pública, são servidores públicos, comissionados ou concursados, que integram permanentemente a estrutura burocrática do Estado, ainda que, como ocorre em relação aos comissionados, instavelmente. Evidentemente, como já se pode concluir por tudo aquilo que já dissemos e abordamos, atos de corrupção política e funcional praticados, respectivamente, por políticos e por servidores públicos, se confundem e estão relacionados em muitas atividades corruptas praticadas.

Na verdade, como demonstram as atividades práticas desenvolvidas em 21 anos de atuação no Ministério Público brasileiro⁵⁰, no Estado de Santa Catarina, a corrupção pública ocorre conjuntamente aglutinando subespécies de corrupção pública, como a funcional (ou administrativa), a política ou a eleitoral, assim como também relacionada com a própria corrupção privada ou particular. Isso porque nenhum político ou agente público de alto bordo, por mais poderoso que seja, consegue executar as tramas criminosas na burocracia estatal sem contar com o apoio e colaboração de outros coautores, arrecadando recursos indevidos e causando sérios prejuízos ao erário. Nota-se, portanto, que a burocracia estatal está institucionalizada de tal maneira que as estratégias para obtenção de vantagens espúrias, de cunho financeiro ou não, são executadas concomitantemente em parceria com outras áreas públicas, servidores e até terceiros alheios à coisa pública. Além disso, como adverte Ribas Junior, a corrupção política:

É o desvio de conduta para uso do poder em finalidades diversas do comando legal. Como é o caso da repressão às atividades de opositores

⁵⁰ O autor da presente pesquisa acadêmica exerce suas funções no Ministério Público do Estado de Santa Catarina desde 4 de julho de 1998.

políticos, da imprensa e da população em geral. São várias as formas de corrupção política, como o suborno, o fisiologismo, o nepotismo e o clientelismo, entre outras. Também a corrupção política pode permitir a facilitação de negócios criminosos, como o tráfico de drogas e de seres humanos, lavagem de dinheiro e o terrorismo internacional. A rigor, nenhuma dessas práticas pode existir sem a presença da corrupção em cada uma de suas fases. O poder político é uma situação em que surge e prospera a corrupção; os estudos de teoria política repetem, constantemente, a frase atribuída a Lord Acton, como já se viu anteriormente. “O poder tende a corromper. O poder absoluto corrompe absolutamente”. Daí se extrai que o exercício do poder, em si, provoca a conduta independente da índole do agente. A cobiça é secundária porque é da natureza do poder provocar a corrupção. A primeira providência para conter a corrupção política está na transparência e no dever de prestar contas de quem exerce funções de poder. Os limites para esse exercício nos Estados Democráticos de Direito estão nas constituições e no universo legal e jurídico.⁵¹

Desta forma, justamente para que o poder político não obtenha um superpoder discricionário ilimitado, evitando abusos, excessos e distorções, a separação clássica dos poderes constituídos, mais que uma simples divisão formal, representa a balança necessária para a manutenção do equilíbrio democrático em qualquer sistema político. A corrupção política hoje não é fenômeno exclusivo de países ou governos pobres ou em desenvolvimento, estando presente e atuante, num menor ou maior grau, em todos os rincões do Globo terrestre, restando identificada em diversos setores da administração pública, em geral, independentemente dos níveis – elevados ou mínimos – da corrupção política institucionalizada na burocracia governamental. Seduz e atrai, pois, constitui um instrumento – embora negativo e prejudicial à coletividade – operante e eficaz para gerar lucros imediatos para os políticos corruptos empoderados. Não fosse isso, a corrupção política também desempenha um papel decisivo para, uma vez reproduzidos círculos negativos viciosos de dependência política, econômica e social, a consolidação dos instrumentos necessários para a manutenção dos políticos corruptos no poder e, com eles, todo o séquito dependente e viral.

Podemos concluir que a corrupção política, quando generalizada na burocracia estatal, operacionalizada em muitas democracias modernas, débeis ou não, em graus, níveis e potencialidade lesivas diversas, por meio dos partidos políticos,

⁵¹ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 84.

empresários corruptores e políticos eleitos, bem como a elite dominante que consolidada a área privilegiada de tirar os acontecimentos e a realidade “verdadeira” mais adequada e oportuna conforme os ventos soprem. Nesse sentido, merece reflexão vagarosa a respeito, a corrupção política descreve uma relação promíscua entre a burocracia estatal e as empresas privadas, sendo que muitas vezes os políticos ou governantes empoderados, condutores das “regras do jogo” diante do poder discricionário ilimitado por eles próprios a si conferidos, nem sempre são os atores principais do espetáculo da corrupção pública, pois, em alguns casos, assumem um papel de coadjuvantes, diante da força e da prevalência do poder econômico influente, ocasião em que os empresários corruptores passam a exercer e determinar as “regras do jogo”, como veremos em separado em item próprio neste mesmo capítulo. Seja como for, a relatividade da adoção das “regras do jogo”, que pode sofrer alterações e mudanças com o passar do tempo e as situações contingentes que se apresentem, revela-se numa disputa interna de poder entre os grupos prevaletentes, determinado um visível e importante impacto geral na sociedade, reflexo ordinário e comum em entornos governamentais onde a corrupção política se encontra arraigada no sistema político, tendo sua razão de existir na distribuição de vantagens ilícitas entre todos os membros desta cadeia predatória.

Não por acaso, a compreensão do fenômeno da corrupção política ganha os holofotes da comunidade internacional, não sendo mais um problema restrito ou da preocupação exclusiva e isolada por parte de países pobres ou em desenvolvimento. Por este mesmo motivo, embora o assunto esteja envolto em questões complexas e delicadas para a determinação de um denominador em comum por meio de uma composição política de governos e de lideranças mundiais – quase sempre preocupadas com seus interesses econômicos diversos sempre prioritários – merecendo um esforço internacional para a identificação de uma referência de governo que teria maiores condições para um desenvolvimento econômico, social, sustentável e salutar, reduzindo os índices de corrupção política e, conseqüentemente, diminuindo as desigualdades sociais.

Embora os chamados países desenvolvidos sejam predominantemente democráticos – ao menos, formalmente –, e não exista uma equação matemática pronta e acabada para determinar o desenvolvimento em governos democráticos, parece certo

que o interesse econômico não poder assumir o poder do Estado, ditando regras, normas e reformulações. Aliás, o termo “democracia”, não fosse uma expressão altamente genérica, não é capaz de identificar (ou não) a relação direta de governos democráticos com aqueles avessos à corrupção política institucionalizada. Some-se a isto a relatividade das condições múltiplas existentes nos mais diversos e distintos sítios, pontuados por situações históricas, culturais e sociais totalmente distintas e peculiares. Dito de outra forma, uma estrutura de governo que possa funcionar regularmente com índices controlados da incidência da corrupção política no governo, pode ser totalmente deficiente e inaplicável para outro país, tudo relativizado por questões de contexto social, cultural ou histórico. Seja como for, a corrupção política generalizada e arraigada no sistema político é uma forma de disfunção governamental que resulta em severos problemas sociais, alguns, dos quais, de difícil e improvável resolução.

Neste contexto complexo e indeterminado, cumpre descobrir se a constituição de uma suposta democracia formal, com qualidade variável, implica necessariamente a conquista de um sistema político avesso ao fenômeno da corrupção política e a disseminação de práticas corruptas generalizadas na burocracia estatal. Na prática, muitos autores – diante da dimensão do que pode representar o termo “democracia” - possibilitam a existência de sistemas políticos híbridos, muitos dos quais que se apresentam com uma roupagem de democracia aparente.

Um exemplo de um regime assim identificado é aquele descrito por Levitsky e Way, nominado como “*el autoritarismo competitivo*.”⁵² Segundos os autores, neste regime competitivo com aparência de democracia plena, as formalidades das representações democráticas são meros simulacros que buscam instrumentalizar o exercício do poder econômico, político e de autoridade, visando a obtenção de vantagens e benefícios pessoais indevidos. Os agentes públicos, políticos e governantes violam as regras formalmente descritas com frequência e naturalidade, até que o sistema político entre em colapso e, em crise exposta, não consiga mais simular a democracia que defendia representar. Dito de outra maneira, a farsa caia por terra e o engodo é revelado.

⁵² LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. *In: Estudios Políticos*, n. 24. Medellín, enero-junio 2004, p. 161-2.

Ainda que alguns estudiosos sustentem que muitos sistemas são parcialmente democráticos ou com uma democracia “moderada, não há como negar que alguns entornos estão apenas revestidos com uma fina pele democrática, pois, em verdade, são regimes visivelmente autoritários, alguns cleptocratas, que visam a instrumentalização do Estado para proveito próprio e prejuízo do interesse público geral. O autoritarismo competitivo exemplificado por Levitsky e Way, apenas para analisar uma das muitas possibilidades de graus e de aparências de sistemas políticos democráticos, podem ser identificados através de critérios objetivos que se repisam com certa frequência. Diversamente de uma democracia estável, plural, com controles, pesos e contrapesos – solidificada com a realização de eleições livres, justas e com oportunidades plurais, respeitado o direito universal do voto, a plenitude dos direitos políticos e as liberdades individuais, a liberdade de expressão e o exercício de imprensa livre, onde os representantes políticos eleitos possuem legitimidade política para atuar em nome dos cidadãos, não se sujeitando à tutela do exército ou às lideranças religiosas –, no autoritarismo competitivo as violações de direitos fundamentais são frequentes e gravosas, criando um sistema político instável, no qual o governo dispõe de instrumentos que desequilibram o contrapeso de poder, diminuindo ou eliminando a oposição política e a independência dos poderes. Frequentemente as eleições são fraudadas, manipuladas e dirigidas pelos detentores do poder econômico, político e de autoridade. Eventuais opositores resistentes, jornalistas ou outros críticos em geral do governo estabelecido podem ser intimidados, perseguidos e, em casos mais graves, presos e eliminados a sangue frio. Regimes como estes, como parece ocorrer atualmente em nossos dias na Venezuela, caracterizados por abuso do poder não poderiam jamais serem classificados e reconhecidos como democráticos. Evidentemente que a referência ao extremo do que representa um sistema político autoritário competitivo, existem outros entornos que encontramos sistemas que, embora débeis e também marcados por níveis consideráveis de corrupção política, conseguem responder com alguns elementos democráticos, exemplo do que ocorre em muitos países da América Latina, com a presença de sistemas políticos embasados em democracias delegativas formais.

Como se sabe, a proteção das liberdades civis e a liberdade de expressão, que costumam se fazer presentes em processos eleitorais reconhecidos como

democráticos, facilitam a criação de espaços de governo abertos e democráticos. Já em espaços não democráticos, ao contrário, a corrupção pode ser estimulada, haja vista que os governantes contam com a possibilidade de autodeterminação, sem controles, contrapesos e reclamações. É bem verdade que não é preciso selecionar um governo autocrático para identificar sistemas políticos corruptos, sendo possível encontrá-los também em países desenvolvidos. Escândalos recorrentes e atuais de corrupção são frequentes e usuais em muitas democracias desenvolvidas ou em desenvolvimento. Como se pode concluir, as formas de governos democráticos – plenos, “moderados”, autoritários competitivos, dentre outros – nem sempre são bem-sucedidas em controlar a reprodução do fenômeno da corrupção política. É pertinente, pois, esclarecer quais características de governança democrática – mais plenas – são verificadas em entornos que conseguem com êxito limitar o enriquecimento do setor público, assim como, em sentido oposto, quais experiências concretas estimulam a consolidação e continuidade de práticas corruptas variadas e distintas.

Assim, como não se pode considerar todos os regimes autoritários competitivos como um sistema de democracia plena, não se pode enquadrar todos na hipótese extrema de sistemas políticos absolutamente autoritários, ainda que competitivos, representados por atos tirânicos, rígidos e tradicionais, rigorosamente inquestionáveis, totalmente avessos a qualquer sinal de democracia plena. Em alguns casos, como diz o dito popular – e há que se analisar com singularidade, parcimônia e paciência –, “*nem tanto ao céu, nem tanto a terra*”. Levitsky e Way advertem para a relatividade destes conceitos que devem ser analisados concretamente, caso a caso, sem generalizações ou imposições de padrões e conceitos definitivos:

Pero si los regímenes autoritarios competitivos no alcanzan a ser democracias, tampoco llegan a ser autoritarismos absolutos. Aunque los funcionarios en los regímenes autoritarios competitivos puedan manipular frecuentemente las normas democráticas formales, no pueden eliminarlas o reducirlas a una mera fachada. En vez de violar abiertamente las normas democráticas (por ejemplo prohibiendo y reprimiendo a la oposición y a los medios), los funcionarios prefieren utilizar el soborno, la cooptación y otras formas más sutiles de persecución, como el uso de las autoridades de impuestos, judiciales condescendientes u otros organismos del Estado para acosar, perseguir o presionar “legalmente” un comportamiento cooperativo de los críticos. No obstante, si las cartas están a favor de los funcionarios autocráticos, la persistencia de las instituciones democráticas de peso crea arenas a través de las cuales las

fuerzas de la oposición pueden – y frecuentemente lo hacen– lograr desafíos significativos. De esta manera, aun cuando las instituciones democráticas tiendan a ser defectuosas, tanto los funcionarios autoritarios como sus oponentes debentomarlas en serio. En este sentido, el autoritarismo competitivo es diferente a lo que se puede llamar regímenes electorales de “fachada” – es decir, regímenes en donde existen las instituciones electorales pero no representan una fuerza significativa para el poder (como Egipto, Singapur y Uzbekistán en los noventa). Estos regímenes han sido llamados “pseudo democracias”, “democracias virtuales” y “autoritarismos electorales”, pero a nuestro juicio son casos de autoritarismo a gran escala.⁸ La línea entre este tipo de régimen y el autoritarismo competitivo es difícil de trazar, y las instituciones electorales no competitivas pueden llegar a ser competitivas (como sucedió en México). Sin embargo, es esencial diferenciar regímenes en los que las instituciones democráticas ofrecen un canal importante a través del cual la oposición puede buscar poder, de estos regímenes donde las reglas democráticas simplemente sirven para legitimar un liderazgo autocrático existente. Finalmente, el autoritarismo competitivo debe diferenciarse de otros tipos de regímenes híbridos. Los regímenes pueden combinar las características autoritarias y democráticas de diferentes maneras, y el autoritarismo competitivo no debe ser visto como el que abarca todos estos regímenes. Otros tipos de regímenes híbridos incluyen “repúblicas exclusivas” (regímenes con fuertes instituciones democráticas, pero con leyes civiles muy restrictivas) y democracias “guiadas” o “tutelares” (regímenes competitivos en los que los actores no democráticos, como las autoridades religiosas o militares, ejercen el poder del veto).⁵³

Como assevera Rose-Ackerman⁵⁴ a *organização industrial* da corrupção não depende somente da organização do governo, como também do poder e da organização dos atores envolvidos, agentes públicos, políticos, governantes e empresários do ramo privado. É preciso, pois, analisando cada caso concreto particularmente, estabelecer quem possui a detenção do monopólio do poder discricionário, para determinação das *regras do jogo* que serão disponibilizadas aos jogadores envolvidos. Na medida em que o poder democrático distribui os poderes entre os agentes públicos, pode difundir o poder de negociação diante dos influentes e vorazes interesses sempre atentos da iniciativa privada. Uma democracia estabelecida com vigor, ao avesso de uma democracia débil e “moderada” ou de um regime autoritário competitivo, necessita obrigatoriamente de

⁵³ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. *In: Estudios Políticos*, n. 24. Medellín, enero-junio 2004, p. 163-4.

⁵⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 156.

mercados econômicos competitivos, assim como de um sistema político igualmente valorizado pela confiança, mérito e eficiência.

Ainda se poderia distinguir, entre sistemas políticos corruptos e cleptocracias puras, ambos com práticas administrativas corruptas e disseminadas na burocracia estatal. Nas cleptocracias, conforme veremos com mais vagar em item próprio, a corrupção se encontra organizada na cúpula governamental com o desiderato primordial de enriquecer ilicitamente integrantes do governo e seus séquitos. Diferentemente de outros Estados em que a corrupção, embora também exista, é identificada através do recebimento de subornos diversos, em quantidade e níveis múltiplos, por parte de agentes públicos em níveis hierárquicos diversos, espalhados nas diversas atividades administrativas que compõem a estrutura burocrática estatal. Também o outro lado que alimenta o pagamento de subornos – empresários corruptores que estruturam a sistemática da corrupção política – deve ser analisado, observando-se os pagamentos benéficos provem isoladamente de determinados empresários ou, ao reverso, se estão disseminados generalizadamente no sistema político, envolvendo um número indeterminado de intermediários e empresários corruptores. Rose-Ackerman⁵⁵ ilustra a diferença entre as possibilidades estabelecidas: a) cleptocracia; b) monopólio bilateral; c) Estados dominados por máfias institucionalizadas; e d) suborno competitivo instrumental. Seja como for, ainda que outras formas de governo possam ser identificadas, dentre democracias débeis, “moderadas” ou regimes autoritários competitivos, um lugar habitado pela corrupção política pode ter custos sociais severos, ainda quando ninguém exerça o monopólio do poder discricionário exclusivamente sobre o funcionamento do sistema político vigente.

Mungiu-Pippidi⁵⁶ nos apresenta uma importante pista para descobrir como as sociedades mais desenvolvidas e igualitárias atingem um grau de integridade para o cumprimento geral das normas por seus cidadãos, tornando-se as práticas de corrupção exceção no meio social, tanto na iniciativa pública como na privada, consolidando,

⁵⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma.** Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 157.

⁵⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 89.

portanto, uma democracia que pode ser chamada de plena, com uma investidura política atraente, com uma participação plural ativa e um efeito social positivamente revelador. Como observa Mungiu-Pippidi, é preciso ficar atento às lições aprendidas com as experiências históricas e contemporâneas na luta do controle e da erradicação do fenômeno da corrupção. A partir destes exemplos certamente se poderá formular políticas públicas eficientes para a conquista de sociedades educadas e comprometidas com a experiência coletiva, levando-se a termo as ações necessárias para a construção de uma cultura de controle social e, desta forma, a diminuição do fenômeno da corrupção política.

Destaca-se que a constitucionalização das políticas públicas, segundo Rogério B. Arantes e Cláudio G. Couto, variará em função de três elementos:

Ao constitucionalizar políticas públicas a carta de 1988 levaria quaisquer governos, seja de esquerda, de direita ou centro, a mexer e a ter que governar com a constituição. Antes de apresentar os dados que confirmam nossas proposições, cabe discutir como trabalhamos teoricamente a questão do emendamento. Consideramos que a taxa de emendamento constitucional variará em função de três elementos principais e um quarto interveniente: 1) o grau de rigidez constitucional (tomado pelo peso que a regra de emendamento tem, e guardada a controvérsia que existe sobre essa metodologia), 2) a existência e extensão da revisão judicial ou controle constitucional das leis; 3) o grau de constitucionalização de políticas públicas no texto e 4) de natureza interveniente, o número de veto players e ao grau de fragmentação do sistema partidário. [...]. Como pensamos o problema do emendamento constitucional levando em conta o sistema político mais amplo, o número de veto players e o grau de fragmentação do sistema partidário constituem uma variável interveniente inescapável à análise. Ou seja, as regras de emendamento não operam no vazio político. É necessário considerar a configuração do sistema político para verificar o impacto que determinadas regras podem ter, e dessa combinação de elementos, avaliar seus resultados.⁵⁷

Ao se referirem a necessidade de uma ética de controle social como fundamento basilar para a construção de um sistema político-democrático, também a identificando como importante instrumento de controle e combate ao fenômeno da corrupção, Nevado-Batalla e Díaz, avalizam que:

Democracia donde la igualdad, la libertad, la transparencia, el meritocrático, y libre acceso a cargos y funciones públicas, la legalidade o el orgullo por el servicio público, entre otros principios os valores afectos

⁵⁷ ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Constituição, Governo e Governabilidade. **In:** Daniel Wei Liang Wang (Org.) **Constituição e Política na Democracia:** Aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 214-5.

siempre a la concreta orientación política y gestión de los asuntos públicos desde una perspectiva democrática, se desarrollan de manera natural en un marco jurídico formalizado al afecto por el Derecho Administrativo. Marco que supone un referente en el que los ciudadanos pueden identificarse e identificar que todo se hace en su beneficio, depurando de manera inmediata las desviaciones de esta ética como elemento conector y renovador de la confianza. Ausencia o, en el mejor de los casos, debilidad de una ética del bien común que trastoca prácticamente todo el sistema ya que, como ya decíamos líneas atrás, se provoca una alteración del orden de prelación de los intereses que han de ser atendidos.⁵⁸

Vale lembrar, ainda, dentro da gama infinita de combinações e de variações possíveis no ‘*jogo político*’, que num sistema considerado democrático que prove benefícios com objetivos definidos e limitados, e que, portanto, não necessite da corrupção política como instrumento de aproveitamento particular daqueles que compõem os grupos que detêm o poder econômico, político e de autoridade, os pagamentos de subornos podem ser desprezados, simplesmente porque não são necessários, úteis ou funcionais. Já num sistema político com uma forte disciplina político-partidária e com greis partidárias com poderes e influências similares, em geral, estaremos diante de um cenário em que, diante da ausência de pagamentos de subornos, com maior probabilidade de que as políticas públicas efetivamente funcionem e os serviços públicos sejam acessíveis a todos os cidadãos, beneficiando, inclusive, os menos validos, a corrupção política também poderá ter pouca incidência e oportunidade.

De outro norte, aqueles que buscam o recebimento do pagamento de subornos por parte de políticos corruptos terão uma maior probabilidade de sucesso caso consigam vincular suas vantagens e benefícios aos programas de políticas públicas prioritários junto à população em geral, pois, assim, os políticos corruptos podem “unir o útil, ao agradável”, sustentando publicamente a defesa de projetos essenciais que favorecerão seus representados/eleitores. É bem verdade que alguns acontecimentos relevantes que possam repercutir com vigor junto à opinião pública terão o condão de desestimular eventuais atos de corrupção política, pois os profissionais da política temem uma “morte” prematura em suas carreiras políticas. Eventual envolvimento em

⁵⁸ DÍAZ, Maria Cruz Díaz; MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Algunas reflexiones sobre malas prácticas, corrupción y ética del bien común: Una visión desde el Derecho Administrativo. *In: Revista de estudios locales*. Cunal, n. 180, 2015, p. 33-4.

escândalos de corrupção política com grande repercussão na mídia, pode ter um efeito indesejado para o político corrupto que poderá ser cobrado e questionado publicamente por seus eleitores. Nestes casos, sendo mais provável que repercutam grandes escândalos de corrupção que envolvam altos subornos, alguns políticos poderão ser reticentes – ainda que pela intimidação da efetividade de uma possível punição – em participar de grandes negociações corruptas. Se não for por ética ou princípios, que o seja por receio e medo.

Pertinente recordar a famosa equação da corrupção criada por Klittigardi⁵⁹: $C = M + D - A$, onde a corrupção (C), é igual ao monopólio do poder decisório (M), mais o poder discricionário ilimitado (D), menos a necessidade de prestação de contas contínuas e verificáveis (A). Segundo se pode concluir do entendimento desta equação “matemática”, quanto menor for o grupo daqueles que exercem o poder decisório sobre uma determinada questão específica (monopólio); quanto mais ilimitado for o poder discricionário que dispõem aqueles que exercem o poder decisório; e, por fim, quanto maior for deficiente e inoperante o controle sobre aqueles que exercem este poder decisório e, conseqüentemente, menor for a exigência de prestação de contas transparentes e efetivas, grande será a probabilidade da ocorrência da corrupção política.

Assim, os pagamentos de subornos podem se apresentar suficientemente elevados para compensar o risco que correm os agentes públicos, políticos e governantes corruptos, ou, sendo o risco muito alto, melhor alternativa talvez seja investir no recebimento de pequenos subornos. Em síntese, é impossível associar direta e abstratamente os sistemas políticos formais com a incidência direta dos índices de percepção de corrupção, haja vista as diversas variáveis conforme cada contexto peculiar e individualizado. Todavia, em qualquer sistema político, dois pontos parecem denominadores comuns essenciais para a incidência da corrupção política: a) se aqueles que exercem o poder econômico, político ou de autoridade conseguem se estabelecer

⁵⁹ “Seja na atividade pública, privada ou sem fins lucrativos, seja estando em Nova York ou em Nairobi, tenderemos a encontrar a corrupção quando alguém tem um poder de monopólio sobre um bem ou serviço, tem um poder discricionário de decidir se alguém receberá ou não e em que quantidade, e não esteja obrigado a prestar contas. A corrupção é um crime de cálculo, não passional. Na verdade, há muitos que resistem todas as tentações, e funcionários honrados que resistem à maioria delas. Mas quando o tamanho do suborno é considerável e o castigo, no caso de ser descoberto, é pequeno, muitos funcionários sucumbirão. O combate contra a corrupção, portanto, começa com sistemas melhores”. KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

no poder e se estruturar para se adonar definitivamente das “*regras do jogo*”, o controle da corrupção política será uma tarefa de difícil e improvável resolução; e b) se a população, diante das consequências nefastas da corrupção política e, conseqüentemente, do não recebimento das políticas públicas básicas, agir passivamente e conformada, o aval esperado para a continuidade das ações políticas corruptas será a porta aberta para a impunidade, ou, ao contrário, se a população reagir inconformada e ativamente contra estes desmandos, de modo estruturado com controle social organizado e articulado, a corrupção poderá ser controlada e o sistema político redirecionado para um desenvolvimento social mais equilibrado e justo, oportunizando-se a todos um acesso efetivo à cidadania, sendo cada indivíduo valorizado pelo seu mérito, esforço e competência.

A solução através de medidas que possam ser implementadas para lidar com a problemática do fenômeno da corrupção política nos governos, deve se concentrar na transparência, confiabilidade e competitividade dos sistemas políticos, notadamente no que respeito ao controle e a imposição de limites objetivos ao exercício do poder discricionário concedido aos políticos enquanto legítimos representantes do povo. Embora a corrupção política possa se apresentar em qualquer regime de governo ou sistema político, existem uma série de técnicas já experimentadas – e aprovadas – que podem ajudar a limitar o impacto dentro da burocracia estatal.

Independentemente da forma de governo e da eventual corrupção política que se apresente, em grau e níveis diversos, seja numa autocracia, cleptocracia, democracia débil, democracia “moderada” ou em regimes autoritários competitivos, não existe uma simples correspondência entre os níveis de poder hierárquico contaminados com as consequências e efeitos da corrupção política institucionalizada. A corrupção política de altos agentes públicos não será necessariamente melhor ou pior do que as práticas corruptas levadas a efeito pelos escalões inferiores. O impacto da corrupção depende de muitas variáveis, dentre as quais, o poder e ânsia voraz dos “donos do jogo”, corruptores (subornadores privados) e corruptos (servidores subornados), tudo dependendo muito de quem é o senhor dominante da tragédia, dito de outra forma, quem detém o poder econômico, político e de autoridade para dar livremente as cartas do jogo. As variáveis, como se disse, muito incertas, podem ser múltiplas, como, por exemplos, desde a

identificação de níveis elevados de corrupção política em entornos com pequenas quantidades de pagamento de subornos, como a criação de entornos complexos, com a presença de muitos políticos corruptos e grandes empresários corruptores, além de aliciantes e intermediários beneficiados deste sistema político criminoso. Como visto alhures, num ambiente de competição extrema, frequentemente o pagamento de subornos alimenta, estabelecido um círculo negativo vicioso, uma cultura de pagamento de mais subornos, estimulando-se práticas disseminadas e contínuas de negociatas “lucrativas” e outras vantagens ilícitas e indevidas. Todavia, diante da tragédia que parece insolúvel, o desespero não é a solução. Como anuncia Eduardo Galeano:

O mundo ao avesso nos ensina a padecer a realidade ao invés de transformá-la, a esquecer o passado ao invés de escutá-lo e a aceitar o futuro ao invés de imaginá-lo: assim pratica o crime, assim o recomenda. Em sua escola, escola do crime, são obrigatórias as aulas de impotência, amnésia e resignação. Mas está visto que não há desgraça sem graça, nem cara que não tenha sua coroa, nem desalento que não busque seu alento. Nem tampouco há escola que não encontre sua contra-escola.⁶⁰

Apresentadas as condições necessárias, presentes os círculos virtuosos positivos, a honradez também alimenta a honradez. Rose-Ackerman conclui: “*La democracia puede a limitar la corrupción si proporciona a la gente formas alternativas de quejarse y ofrece a los concernidos un incentivo para ser honrados.*”⁶¹ Existem dimensões fundamentais para a determinação da incidência de práticas corruptas e criminosas no sistema político em geral, atingindo a “vocaçãõ” dos políticos em aceitar o pagamento de subornos, o financiamento ilegal de campanhas eleitorais e a banalização da aceitação da venda do voto pelos eleitores, assim como a disposição de pagamento por parte dos empresários corruptores que detém o poder econômico. A primeira dimensão é a existência de favores concentrados em poucos empresários corruptores à disposição de políticos corruptos. A segunda, é a capacidade dos grupos dominantes que detém o poder econômico de obter estes benefícios legalmente. A terceira, é o grau de estabilidade constituída nas respectivas alianças político-partidárias. A instabilidade, como referido anteriormente, pode induzir tanto aos políticos corruptos como aos

⁶⁰ GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**: a escola do mundo ao avesso. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999, p. 98.

⁶¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 173.

empresários corruptores para obterem o máximo de benefícios e vantagens rapidamente, antes que a oportunidade seja perdida ou outros tomem os seus assentos.

Estes problemas podem ser enfrentados por meio da implementação de mudanças que mantenham o foco nestas três dimensões. Primeiro, o sistema pode impedir os políticos potencialmente corruptos que tomem decisões pessoais que só visem o próprio umbigo, alterando-se, também, o sistema eleitoral, modificando-o estruturalmente para outorgar aos políticos um maior incentivo para satisfazer uma ampla base que represente os desejos de seu eleitorado e, por conseguinte, o interesse público. Segundo, a implementação de campanhas cívicas educativas, a exemplo da campanha brasileira *O que você tem a ver com a corrupção?*, pode construir uma nova cultura de controle social, educando os votantes para exigir a prestação eficiente das políticas públicas por parte de seus representantes políticos, em vez de favores pessoais ou a distribuição de migalhas aos menos favorecidos. Terceiro, são necessárias mudanças estruturais que possibilitem uma maior estabilidade no sistema político, sem, contudo, estabelecer um sistema de concentração ilimitada do poder político discricionário. Os políticos, que possuem a preocupação de permanência contínua no poder, também devem valorizar a reeleição, instituto democrático que só pode ser consolidado por meio do sufrágio. Os políticos devem receber um incentivo para a representação eclética, plural e coletiva de seus representados, fazendo do parlamento um fórum de debates que leve em consideração a opinião de todos os grupos sociais, maioria e minorias, indistintamente, respeitados os direitos fundamentais universalmente consagrados.

1.2.2.1 A Prevalência dos Interesses Individuais

As instituições políticas são determinadas justamente para representar a pluralidade da sociedade, devendo defender os interesses públicos de toda a coletividade, resolvendo divergências e construindo prioridades embasadas nos denominadores comuns dos diversos grupos e tribos sociais. Entretanto, quando os representantes políticos e demais detentores de poder, notadamente o poder econômico, com objetivos e interesses distintos daqueles esperados pelos cidadãos em geral, estabelecem uma

lógica individualista voltada para a obtenção de vantagens e ganhos pessoais, os interesses individuais dos “donos do poder” podem se sobrepor aos interesses públicos.

E, quando isto acontece, estaremos diante de um entorno conflitante, onde interesses opostos determinam o início de uma disputa instável, dificultosa e, não raras vezes, imprevisível. Num sistema político de regime autoritário competitivo⁶², por exemplo, as elites impõem as instituições políticas, econômicas e sociais que lhe são mais oportunas, não havendo interesse em mudar instituições corruptas para transformá-las em instituições mais democráticas, fortes, plurais, confiáveis e legitimadas. Neste caso os cidadãos não poderão esperar mudanças e transformações amigáveis, voluntariamente posta em marcha pelos detentores do poder econômico, político e de autoridade, especialmente no que respeita à execução e eficiência das políticas públicas esperadas por toda a sociedade. Assim, a única alternativa para conseguir mudanças, será, inevitavelmente, lutar por estas, forçando que os detentores do poder criem sistemas políticos mais inclusivos e pluralistas. Nestes entornos, num menor ou maior grau de visibilidade, a democracia se apresenta formalmente como mero instrumento de representação teatral, haja vista que os poderosos sempre tenderão a persistir prevalecendo seus interesses individuais em detrimento do social.

Os conflitos de interesses numa sociedade em desequilíbrio de poder podem não se limitar aos atritos existentes entre os cidadãos e seus representantes políticos corruptos. Como os interesses em jogo, muitas vezes possuem uma grande relevância financeira, os detentores do poder econômico, político e de autoridade podem medir forças internamente, em busca de espaços e reforços institucionais, assim como a obtenção de uma parcela maior de lucros e dividendos. Esquecem os nossos representantes políticos que, uma vez eleitos democraticamente pelo voto popular, deveriam assumir um compromisso de independência e de responsabilidade pública, devendo fidelidade aos eleitores que os elegeram. Ao contrário da conduta deplorável de muitos políticos corruptos, deveriam resguardar os princípios democráticos básicos da

⁶² “*En los regímenes autoritarios competitivos las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Los funcionarios violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto de que el régimen no logra tener los estándares mínimos convencionales para la democracia*”. LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. *In: Estudios Políticos*, n. 24. Medellín, enero-junio 2004, p. 161.

humanidade, livre dos desejos e das amarras do poder. A busca frenética pela conquista do exercício ilegítimo do poder econômico, de autoridade e político, mais que um desvirtuamento funcional, representa um grave desvio de conduta com severas consequências sociais. Entretanto, como se verifica hodiernamente em muitos países ditos democráticos, a maior preocupação não está centrada na dependência do comando do “*poderoso chefe*” ou do grupo de poder dominante, senão na utilização dos recursos públicos para continuar, num círculo vicioso negativo, alimentando os interesses econômicos pessoais dos próprios políticos corruptos.

Não por acaso, nas democracias mais maduras se reconhece a necessidade de limitar o impacto e a relevância dos interesses privados dos políticos eleitos no processo político. A atenção social deve ser constante, pois, inclusive, em democracias plenas solidamente estabelecidas, existe a possibilidade dos interesses privados empresariais de um político eleito, entrarem em colisão direta com o exercício de suas atribuições como representante político dos cidadãos. Somente recentemente o enriquecimento pessoal de políticos, valendo-se de seu poder político ou de autoridade, passou a ser considerado pelas novas democracias como uma questão importante que merece controle e regulamentação específica. Até então os possíveis conflitos de interesses não mereciam uma preocupação de maior relevância, não se encontrando dentre as medidas prioritárias para implementação de mudanças destinadas à criação de instrumentos de controle para o necessário combate ao fenômeno da corrupção política. Rose-Ackerman ressalta que:

*Incluso em las democracias arraigadas, existe la posibilidad de que los intereses privados comerciales de un político entren en colisión con su papel como representante público. En algunos países, sólo recientemente se ha suscitado la cuestión del enriquecimiento personal. En las nuevas democracias, los conflictos de interés no han tenido una gran prioridad para los reformadores. n embargo, si no se controla, los políticos con amplios intereses em los negocios pueden socavar la legitimidad del gobierno.*⁶³

Não sobejam dúvidas que se trata de matéria complexa em que fica difícil estabelecer uma fórmula definitiva para a indicação de normas padrões perfeitamente aplicáveis a todos os sistemas políticos, embora seja óbvia a necessidade básica de

⁶³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 187.

exigir de políticos e governantes uma transparência governamental, possibilitando o acesso aos dados financeiros dos políticos e seus familiares. Aliás, não por acaso, justamente com o objetivo de analisar e oportunizar um controle social sobre as atividades políticas e, uma vez constatados, casos suspeitos de práticas corruptas, possam ser investigados, processados e, uma vez comprovados, se possibilite a responsabilização política, civil e criminalmente os políticos corruptos envolvidos nos desvios de conduta. Igualmente, as relações estabelecidas entre os grupos dominantes de poder e os diversos interesses econômicos prevalentes devem ser levados ao conhecimento público e notório de toda a sociedade, para que, uma vez com o acesso e análise as diversas informações e dados, possam os cidadãos/eleitores valorar as ações de seus representantes políticos e os possíveis interesses envolvidos nas respectivas decisões políticas. Eventuais limitações e restrições de atividades e apoios econômicos por parte de políticos, embora controversos, podem ser relevantes em sociedades com instituições frágeis marcadas por sistemas políticos em que os eleitores possuem menos acesso à educação e, por conseguinte, às informações necessárias para a formação de um julgamento crítico e uma avaliação efetiva e real dos acontecimentos. Como anuncia o Livro Sagrado: *“Não vos enganeis. As más companhias corrompem os bons costumes”*.⁶⁴

1.2.2.2 A Corrupção Política e a Máfia Organizada

Apesar da complexidade do estudo do fenômeno da corrupção, suas causas e consequências, bem como a delimitação de sua percepção e maior incidência, existindo teorias e padrões diversos, muitos dos quais aparentemente contraditórios e resistentes, não parece absoluto que a corrupção teria uma maior incidência em alguns entornos unicamente em virtude do grau de desenvolvimento de uma sociedade. Todavia, e merece nosso foco para a proposta de reflexão que pretendemos fazer, alguns governos estão tão diretamente relacionados com práticas corruptas que, muitas vezes, não se consegue identificar se agentes públicos, políticos e governantes corruptos se relacionam com empresários corruptores ou, visceralmente, ou a própria governabilidade dispõe

⁶⁴ **Bíblia Sagrada**, 1 Coríntios 15, 33.

sua estrutura burocrática estatal para utilização da máfia institucionalizada, situação em que, com graus, níveis e possibilidades diversas, o Estado mafioso, ou Estado-máfia, se apresenta como uma verdadeira organização criminosa, tendo na corrupção econômica, política e de autoridade, o instrumento de funcionamento ordinário para a execução de suas finalidades estabelecidas pelos mafiosos, quais sejam, a obtenção de vantagens, privilégios lucros e dividendos. O sistema político, não só se vincula com o crime organizado, como serve de instrumento para a execução dos negócios ilícitos perpetrados.

Independentemente da definição do conceito de Estado mafioso, resta evidenciá-lo por meio da visualização prática do relacionamento burocrático com as atividades criminosas organizadas. O tema máfia sempre causou confusão em muitos seguimentos, pois muitos se perdem teoricamente na definição conceitual do fenômeno, também confundindo os termos máfia e crime organizado como sinônimos. Independentemente da controvérsia, conforme pondera Mendroni:

Não se pode definir com absoluta exatidão o que seja organização criminosa através de conceitos estritos ou mesmo de exemplos de condutas criminosas. Isso porque não se pode engessar este conceito, restringindo-o a esta ou àquela infração penal, pois elas, as organizações criminosas, detêm incrível poder variante. Elas podem alternar as suas atividades criminosas, buscando aquela atividade que se torne mais lucrativa, para tentar escapar da persecução criminal ou para acompanhar a evolução mundial tecnológica e com tal rapidez, que, quando o legislador pretender alterar a Lei para amoldá-la à realidade – aos anseios da sociedade-, já estará alguns anos em atraso.⁶⁵

Assim, ainda que existam dificuldades e controvérsias conceituais a respeito do tema, importa saber como e de que maneira este fenômeno, quando institucionalizado na coisa pública, afeta o sistema político e, evidentemente, como poderemos identificar, analisar e combater a máfia organizada.

Por certo, os negócios públicos que dependam de grandes investimentos do Estado, correrão maiores riscos diante da atuação da máfia organizada, especialmente em entornos com instituições débeis e corruptas que funcionam a base do pagamento de subornos e distribuição de favores. A máfia organizada também pode pedir dinheiro para

⁶⁵ MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado**: aspectos gerais e mecanismos legais. São Paulo: Atlas, 2015, p. 39.

a proteção dos negócios – públicos e privados –, assim como para garantir uma “reserva de mercado” para a atuação em alguns setores economicamente estratégicos, como, por exemplo, para atividades públicas que possibilitem a execução de grandes projetos lucrativos, como a pavimentação de vias públicas, a coleta pública de lixo, ou a construção de empreendimentos (pontes, estádios de futebol, etc.). Estes negócios têm grandes possibilidades de cair debaixo da influência direta da máfia organizada. Se um governo resta corrompido pela máfia organizada, além do envolvimento em atividades ilícitas, logo terá seus contratos públicos firmados em condições privilegiadas e favoráveis conforme as indicações dos chefes mafiosos. Além disso, o poder universal, a falta de limites e de fronteiras, assim como as conexões internacionais de muitos destes grupos mafiosos organizados dificultam o controle da rede de corrupção por meio de ações isoladas de governos e de países.

Outro aspecto que diferencialmente marcante da atuação da máfia organizada, é o valor dado a reputação da atuação a partir do cumprimento dos pactos e dos juramentos estabelecidos e negociados. No mundo da máfia organizada, o ordenamento legal e jurídico, são substituídos pelas relações de confiança construídas com os parceiros, intermediários, políticos e governantes corruptos. A reputação solidificada no cumprimento “*religioso*” das promessas, recompensando generosamente seus contatos, em um círculo vicioso negativo, estimula outros interessados para que também realizem negócios com a máfia organizada. Por outro lado, a reputação violenta em relação aos “*traidores*” da máfia organizada, por meio de perseguições, torturas ou execuções impiedosas, também servem de instrumento para assegurar o fiel cumprimento dos tratos corruptos.

Nestes casos, os pagamentos de subornos por parte da máfia organizada podem se institucionalizar mais facilmente quando os corruptores podem observar e confirmar as atuações corruptas anteriormente praticadas pelos seus contatos corruptos na administração pública, verificando se agentes públicos, políticos e governantes estão cumprindo regularmente suas funções determinadas pela máfia organizada. As demandas de extorsão criminosa exigindo pagamentos podem ser facilmente aceitas se quem extorque tem fama de levar a termo vinganças pessoais. Por exemplo, agentes públicos corruptos a mando da máfia organizada, se insatisfeitos com o resultado da

extorsão que planejam, não havendo sucesso na obtenção da recompensa indevidamente exigida, podem acusar a vítima de ter lhe proposto o pagamento de subornos.

Já em sistemas corruptos estáveis e consolidados pela atuação da máfia organizada, será mais fácil estabelecer negociações específicas em mercados menores e localmente distribuídos, diferentemente de grandes negociações nacionais ou internacionais. A necessidade de secretismo favorece os sistemas em que um número limitado de participantes se comunicam com maior facilidade. Desta maneira, como se pode concluir, a corrupção será mais endêmica nos mercados estabelecidos localmente, em regiões, comunidades e bairros. Não raras vezes, políticos corruptos, valendo-se de sua influência local e regional, se colocam em conivência com as máfias locais para estabelecer o mercado de pagamento de subornos e “contribuições” mensais, beneficiando-se mútuo em detrimento do patrimônio público, inclusive, nestes casos, com a utilização de ameaças e a efetivação de atos violentos, se preciso for.

As relações corruptas, nestes entornos, podem também se estabelecer com maior facilidade se os grupos e as pessoas envolvidas já se relacionam reciprocamente em diferentes contextos, inclusive lícitos e permitidos, como nas igrejas, clubes particulares e eventos sociais. Como se vê, esta (des)confiança proveniente da reputação dos envolvidos – mafiosos corruptores ou agentes públicos, políticos ou governantes corruptos – pode consolidar círculos viciosos negativos no cotidiano das atividades governamentais, muitos dos quais, de difícil identificação, controle e responsabilização e, conseqüentemente, de improvável ruptura e punição.

A máfia organizada poderá ter menos dificuldades para institucionalizar suas práticas na administração pública se os pagamentos de subornos estão amplamente banalizados no contexto social, tácita ou expressamente, existindo uma expectativa de não cumprimento da lei e do prevalecimento da impunidade, porque “as coisas sempre funcionaram desta maneira e é assim que ter que ser”, bastando ter os contatos certos e os caminhos adequados. Já institucionalizados, os pagamentos de subornos por parte da máfia organizada podem ser vistos como uma forma “amigável” de complemento das remunerações percebidas por agentes públicos, políticos e governantes. E, quando isso

ocorre, a corrupção começa a ser encarada naturalmente como uma necessidade para o “*bom*” funcionamento do sistema econômico, político e social.

Nestes entornos com uma maior incidência do fenômeno da corrupção, já totalmente institucionalizada, parece não existir mais constrangimento ou vergonha em buscar os benefícios provenientes das relações com a máfia organizada, isso porque os lucros serão compartilhados com agentes públicos, políticos e governantes “*amigos*”. Em países com menores índices de corrupção, os empresários corruptores tentam se beneficiar do governo para a obtenção de benefícios e privilégios para seus próprios negócios, enquanto que, em países mais corruptos, são os agentes públicos, políticos e governantes que utilizam suas funções públicas para receber os pagamentos de subornos de empresários “interessados” no negócio ilícito. E assim podem agir criando um monopólio do mercado da corrupção ou impondo restrições diretas ao seu funcionamento, não raras vezes criando dificuldades “*legais*” para poder vender e negociar “*facilidades*”. De uma forma ou de outra – e não existem santos perdidos –, com ou sem a “coordenação” da máfia organizada, os resultados lucrativos das atividades corruptas acabam sendo compartilhados entre empresário corruptor e agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Não é outra a lição de Rose-Ackerman, ao constatar as tendências diferentes que marcam governos com índices menores e comparação com àqueles em que a corrupção já é endêmica:

En países menos corruptos, los agentes privados buscarán servirse del estado para conseguir beneficios para sí mismos. En los más corruptos, los funcionarios públicos se sirven del Estado para extraer dinero de las empresas y de los particulares privados. Pueden hacer esto creando monopolios o imponiendo restricciones. Alternativamente, pueden entrar en connivencia con los intereses privados para extraer ganancias de fuentes nacionales o internacionales que, a continuación, son compartidas entre los funcionarios públicos corruptos y sus aliados en el sector privado.⁶⁶

Existem casos em que os empresários poderão tentar resistir à imposição de tratos corruptos determinados pelas máfias organizadas ou, mesmo, pelos próprios agentes públicos, políticos e governantes corruptos, fazendo um contrapeso na lógica impositiva unilateral. Nesta hipótese, a máfia organizada e/ou o governo se deparam com

⁶⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 140.

um adversário e, caso este detenha poder econômico expressivo, poderá dificultar a imposição unilateral das condições dos tratos corruptos, sujeitando-os a divisão de interesses para estabelecer a comunhão de ganhos mutuamente, com o compartilhamento de vantagens e a observância de interesses comuns entre empresários – agora corruptores – e as máfias organizadas, assim como os agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

Seja qual for o contexto analisado, em níveis e graus diversos de incidência do fenômeno da corrupção, em governos fortes ou débeis, a operacionalização do crime organizado, substituindo ou atuando conjuntamente com o Estado, bem como empresários da iniciativa privada, poder fortalecer institucionalmente a atuação da máfia organizada. Diego Gambetta referido por Rose-Ackerman *“define una máfia como un grupo de crimen organizado que proporciona servicios de protección que sustituyen a los que proporciona el Estado em las sociedades ordinarias.”*⁶⁷ A máfia organizada acaba por institucionalizar a aceitação banalizada da corrupção política, por meio de “gordos” pagamentos de subornos que encontram sua justificação no “regular” funcionamento do sistema político viciado e dependente de práticas destinadas a combater leis e regulamentos governamentais considerados arbitrários e injustos.

Em resumo, a atuação da máfia organizada devidamente operacionalizada pela atuação conjunta de agentes públicos, políticos e governantes pode causar graves e sérias consequências para o sistema político e, conseqüentemente, para as atividades governamentais, tais como: a) a banalização dos pagamentos periódicos de subornos da máfia organizada para agentes públicos, políticos e governantes, estabelecem desvirtuamentos no regular funcionamento do mercado, gerando instabilidades, incertezas e, por fim, um “cheque em branco” assinado para atuação ilimitada do crime organizado; b) a confusão entre as atividades públicas e as atividades mafiosas causam o total descrédito no regular funcionamento das instituições, estimulando, por meio da reprodução de círculos viciosos negativos, que outras empresas e indivíduos também se sujeitem as regras de proteção e funcionamento dos serviços públicos impostas pela máfia organizada; c) a dominação da máfia por meio dos pagamentos de subornos, ao

⁶⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 167.

gerar lucros financeiros para os agentes públicos, políticos e governantes, pode aumentar a ganância destes, valendo-se de suas funções, especialmente do poder discricionário para reavaliar requisitos e regras, podendo, inclusive, criar dificuldades para vender vantagens, estimulando e incrementando a indústria dos pagamentos de subornos; e d) o fortalecimento das atividades criminosas da máfia organizada pode ferir de morte a confiança, e a credibilidade dos governos. Forma uma nuvem nebulosa sobre os negócios de governo, retirando a legitimidade da atuação estatal. Enfim, os pagamentos de subornos não são substitutos estáveis do Estado de Direito e, a longo prazo, não podem resolver os problemas que só mudanças estruturais consistentes, plurais e inclusivas, poderiam estabelecer.

Como podemos constatar diante de todas as evidências apresentadas, é cediço que a máfia organizada traz muitos efeitos negativos para toda comunidade mundial, notadamente, para os países mais pobres ou em desenvolvimento, de forma que o seu combate se torna necessário e decisivo para a sobrevivência de muitas comunidades, grupos e indivíduos. Para tanto, superada a complexidade teórica que poderia existir na delimitação de um conceito legal de organização criminosa, em nome do princípio da segurança jurídica, é preciso compreender satisfatoriamente a atuação cotidiana e prática da máfia organizada e já institucionalizada em muitos setores públicos.

O Estado e as máfias organizadas podem dividir os dividendos e os lucros dos negócios de proteção para o funcionamento de determinadas atividades públicas e privadas, assim como outros negócios lucrativos provenientes das atividades e serviços públicos. Um governo já comprometido pela corrupção endêmica, portanto, ao contrário de combater a máfia organizada, terá interesse em associar-se as atividades mafiosas, extorquindo particulares para a obtenção conjunta dos lucros provenientes da atividade criminosa. O resultado final já é conhecido, qual seja, a falta credibilidade e deslegitimação do poder estatal com a institucionalização disseminada de práticas criminosas diversas, banalizadas e aceitas, ou impostas a força, no seio da sociedade local. Em sua forma mais trágica, não havendo mais distinção entre atividades mafiosas e de governo, muitas atividades, legais e ilegais, são estabelecidas contratualmente em plena luz do dia.

Pelo que se percebe, a história vai construindo seu caminho, ao mesmo tempo em que pode explicar o crescimento e fortalecimento das atividades criminosas das máfias organizadas em todo o Globo terrestre. Não há fórmula preconcebida que possa ser importada e implementada como modelo à realidade de cada país ou Estado. Eis o nó górdio da questão: compreender a manifestação da máfia organizada nos países e internacionalmente, haja vista que não tem limites ou fronteiras legais, sendo o lucro sua única soberania. O desafio que se apresenta, ao compreender o fenômeno da corrupção política e todas as suas nuances, tons e possibilidades, é estabelecer um ponto de partida – comprovados alguns denominadores comuns experimentados pela história – para a construção de uma nova cultura de controle do poder político, ao tempo em que também urge necessário o desenvolvimento de cooperações e tribunais internacionais que possam combater em pé de igualdade as diversas e conexas atividades das máfias organizadas no Planeta, para, atentos a devida observância do processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da preservação de direitos e garantias individuais, punir rigorosamente os responsáveis pelas práticas corruptas, mafiosos, empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos, independentemente do poder econômico, político ou de autoridade que exerçam. Justamente por estes mesmos motivos, tão importante quanto compreender e controlar o poder político, própria é a consideração da origem primária da problemática, por muitos, atribuída à corrupção eleitoral, conforme analisaremos com prestígio individual na sequência da presente pesquisa.

1.2.2.3 A Lavagem de Capitais (Branqueamento)

O Controle da lavagem de capitais ou do branqueamento de capitais parece ser decisivo para o combate real e efetivo ao fenômeno da corrupção, identificando e responsabilizando práticas econômico-financeiras realizadas com o nítido propósito de dissimular ou escamotear as origens ilícitas de ativos financeiros e bens patrimoniais provenientes de atividades delituosas, de maneira a maquiar e emprestá-los uma aparência lícita.

Vale evidenciar que o branqueamento de capitais pressupõe necessariamente a ocultação das origens criminosas dos bens ou valores questionados e, naturalmente, a intenção deliberada de desvincular os produtos ilícitos dos respectivos delitos originais. Cuida-se de etapa preliminar para desvincular os valores ilícitos de suas origens criminosas, alterando qualitativamente a percepção sobre os ativos financeiros e bens patrimoniais.⁶⁸

Como defendemos deste a idealização e a criação da campanha *O que você tem a ver com a corrupção?* (2004), é preciso aglutinar esforços e iniciativas que possibilitem uma estruturação plural na luta contra o fenômeno da corrupção que, num menor ou maior grau, a todos atinge e prejudica. A criação de uma grande mobilização internacional na luta contra a corrupção e o crime organizado que não tem fronteiras, pois, é medida que se impõe para combater eficientemente o branqueamento de capitais, ou seja, identificar as origens ilícitas de ativos financeiros e bens patrimoniais espalhados pelo mundo inteiro.

Tanto os governantes corruptos como as organizações criminosas internacionais se beneficiam quando é fácil “limpar” o dinheiro produto da corrupção transferindo para o exterior, depositando-o em paraísos fiscais. A aceitação de vantagens ou de pagamentos de subornos poderão ser mais atrativos se a propina pode ser recebida fora do país de origem onde se praticam os atos de corrupção. Assim, parece claro que a articulação internacional conjunta de organizações, entidades, instituições e governos, é uma medida urgente no sentido de criar ações globais padronizadas contra as “lavanderias” internacionais. Afinal, como se sabe, governantes corruptos e empresários corruptores convivem em irmandade se beneficiando mutuamente. Medidas efetivas e padronizadas contra o branqueamento de capitais podem, ao diminuir as simulações de ingressos de ativos financeiros e de bens patrimoniais aparente legítimos, desestimular novas práticas corruptas locais.

Como se extrai dos ensinamentos de Caparrós, o combate contra a lavagem de ativos financeiros e bens patrimoniais se converteu em uma das prioridades dos governos a nível mundial. Segundo admite o autor:

⁶⁸ FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. **El Delito de Blanqueo de Capitales**. Madrid: Colex Editorial Constitucion Y Leyes, 1998, p. 50.

También la lucha contra la corrupción ha merecido una atención desconocida hasta el momento presente, dejando de ser un mero atentado contra la Administración de cada Estado para constituir, además, un medio de infiltración de la gran delincuencia en las estructuras de poder público, así como una gravísima traba para las sociedades que se esfuerzan por salir de la pobreza y el subdesarrollo económico. Contemplando la situación descrita con cierta perspectiva, cabría afirmar que la diversidad de principios y conceptos sobre los que se basan los distintos sistemas jurídicos ha teñido este preocupante panorama de ciertas cotas de confusión, forzando el sometimiento de fenómenos bastante diferentes bajo iguales denominaciones: con el término “blanqueo” se hace habitualmente referencia a fenómenos distintos según cuál sea el Ordenamiento considerado; la delincuencia organizada tiende a abandonar su significado criminológico — como forma de infringir la ley penal — para aproximarse a la figura típica de la conspiracy propia del Derecho anglosajón⁶⁹; la corrupción trasciende más allá del desvío interesado de las potestades públicas para afectar a un cuadro ampliado de sujetos activos, etc.⁶⁹

Seja como for, as novas perspectivas internacionais conduzem na direção da gravidade e dificuldade de identificar e combater a criminalidade organizada, especialmente as práticas de branqueamento de capital e corrupção, haja vista que institucionalizadas em muitos entornos pelo Planeta, inclusive em países ditos desenvolvidos. Ademais, reforçando tudo que já foi abordado anteriormente, o crime organizado ganha reforço estratégico quando operacionalizado institucionalmente contando com a atuação de agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Nesta hipótese, a lavagem de ativos financeiros e bens patrimoniais passam a ser um instrumento importante de atuação das organizações criminosas, a exemplo de outros delitos, também no que respeita ao fenômeno da corrupção.

Havendo a identificação de operações financeiras e patrimoniais suspeitas, enfim, a comprovação de transferências ilícitas de valores realizadas continuamente entre vários operadores em países distintos, o confisco eficiente de ativos financeiros e bens patrimoniais provenientes de atividades criminosas, é medida imediata que se impõe. A criminalização universal do branqueamento de capitais, com a proibição de contas anônimas, dentre outras medidas, também é iniciativa importante que pode ser amplamente padronizada internacionalmente em muitos países. Apesar de alguns esforços nesse sentido, o branqueamento de capitais vem ganhando relevância dantesca

⁶⁹ FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. El abogado frente al blanqueo de capitales. *In: Revista del INACIPE Iter Criminis*, México, n. 5, 2003, p. 3-4.

para a consolidação dos lucros provenientes de atividades criminosas em diversos países espalhados pelo mundo, pobres, em desenvolvimento e desenvolvidos. Rose-Ackerman esclarece que *“a pesar del aumento del interés nacional e internacional em el control, el problema se está haciendo cada vez más grave. El blanqueo de dinero se está convirtiendo em la especialidad de pequeños ‘paraísos acónómicos’ y de algunas ecomías emergentes de mercado”*.⁷⁰ Como se disse acima, quando a corrupção governamental nacional está aliada às estruturas do crime organizado internacional, o problema pode ser insolúvel. *“La existencia de paraísos bancarios em los que el dinero negro puede descansar hace que la actividad nacional criminal sea menos arriesgada, porque el dinero puede fácilmente esconderse fuera del país”*.⁷¹

Caparrós, ao abordar a importância das iniciativas supranacionais no combate aos crimes de branqueamento de capitais, destaca o aparente descaso prático de toda comunidade internacional em relação à problemática, em que pese, o especial tratamento, muito além das exigências internacionais, que a Espanha tem assumido para enfrentar os casos de branqueamento de capitais. Parece bastante significativo o fato de nenhuma convenção internacional de peso, aprovada pelas Nações Unidas, contemplar o trato da matéria. Segundo o autor espanhol:

*Ni la veterana Convención de Viena de 1988, ni, más recientemente, la Convención de Palermo de 2000 o la Convención de Mérida de 2003 prevén nada al respecto, limitándose a pedir a las Partes que penalicen el blanqueo intencional respecto de unagama progresivamente amplia de delitos previos. Con todo, es cierto que en ellas se establece una cláusula abierta según la cual los Estados quedan autorizados a adoptar medidas complementarias más severas a las establecidas - como podría ser la tipificación del blanqueo imprudente - en el caso de que se consideren necesarias para cumplir com los fines establecidos en cada instrumento. Algo parecido cabe decir de los trabajos derivados del Grupo de Acción Financiera (FATF-GAFI), probablemente la institución de la que han derivado más resultados en la prevención y represión del fenómeno que nos ocupa. De hecho, su Recomendación n.º 1 establece que los Estados deben tipificar como delito el blanqueo de capitales, remitiéndose para su definición a lo previsto en la Convención de Viena y en la Convención de Palermo, antes citadas.*⁷²

⁷⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma.** Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 262.

⁷¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma.** Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 264.

⁷² FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. Consideraciones dogmáticas y político-criminales sobre el blanqueo imprudente de capitales. **In: Revista General de Derecho Penal**, n. 16, 2011.

Como se pode concluir, com a cristalinidade da água que brota da rocha, a articulação e o controle das ações criminosas organizadas internacionalmente é uma matéria decisiva para o combate à corrupção em todos os seus níveis, merecendo uma melhor atenção dos estados e governos, medidas práticas efetivas para a identificação e controle do branqueamento de capitais. Focar unicamente no aspecto criminal, ainda que exista uma articulação internacional disposta para a padronização de medidas de controle e de responsabilização de criminosos, parece, por si só, não ser suficiente.

A cooperação internacional deve proporcionar o compartilhamento de uma mobilização universal conjunta voltada, não só para um controle governamental padronizado em relação aos crimes de branqueamento de capitais, como, principalmente, para a formação de um sistema educacional comprometido com uma ética coletiva voltada para a valorização da convivência em sociedade, priorizando-se o coletivo em detrimento do privado, repudiando-se socialmente práticas criminosas espúrias e gravosas como a “lavanderia” de ativos financeiros e bens patrimoniais provenientes de atividades do crime organizado. Neste sentido, a possibilidade de aplicação da teoria da cegueira deliberada no crime de lavagem de capitais pode ser uma alternativa importante a ser adotada para implicar a responsabilidade de todos diante deste processo de mudança de hábitos e ações práticas cotidianas. Embora seja bastante controvertida a delimitação do elemento subjetivo no delito de branqueamento de capitais, notadamente no que se refere a incidência do chamado dolo eventual, a cegueira deliberada (*willful blindness*) usualmente é utilizada por instituições financeiros, empresas jurídicas e pessoas físicas para justificar o desconhecimento de suas participações, direta ou indiretamente, em operações financeiras ou transações comerciais um tanto quanto suspeitosas.

Em síntese, como se pode constatar, ainda que superficialmente, torna-se imperioso adotar medidas padronizadas internacionalmente para tentar prevenir com êxito práticas criminosas de branqueamento de capitais. A criação de um padrão de referência internacional mais rígido e objetivo, estimulando a adoção de medidas concretas preventivas e de controle governamental junto às empresas privadas e operações financeiras complexas, especialmente em razão do aparente descaso da comunidade internacional sobre a regulamentação da matéria, superficialmente prevista

em convenções internacionais e, conseqüentemente, os baixos índices de processos e de condenações pela prática de crimes de branqueamento de capitais. Outro ponto que merece a atenção internacional é a utilização desproporcional do princípio da privacidade, do sigilo dos danos bancários, dentre outras informações pessoais, que, levadas ao extremo, servem de instrumentos para encobrir as atividades de organizações criminosas e práticas corruptas diversas. As medidas preventivas devem analisar concretamente em cada situação o risco da operação financeira posta sob suspeita, devendo ser estimulados programas de *compliance*, criando uma cultura empresarial voltada para a transparência, integridade e *accountability* das atividades financeiras e demais atividades privadas.

1.2.3 Corrupção Eleitoral

Segundo os ordenamentos jurídicos de muitos países democráticos, o Direito Eleitoral ganha distinção com um ramo autônomo do direito público que deve ser disciplinado com a construção de regras próprias para validar os resultados dos pleitos eleitorais, preservando os direitos políticos dos cidadãos, e legitimando, em última análise, o próprio Estado Democrático de Direito, evitando a interferência indesejada de práticas corruptas provenientes daqueles que detém o poder econômico, político e de autoridade. No ordenamento brasileiro, as eleições possuem normas e procedimentos específicos que tratam de vedações de condutas e crimes eleitorais praticados contra o sistema político. Os delitos eleitorais, por assim resumir, podem ser identificados como condutas que atentam contra a ordem eleitoral.

A corrupção eleitoral, para muitos doutrinadores, pesquisadores, juristas e operadores do Direito, exerce muitas vezes a mola propulsora inicial do fenômeno da corrupção em várias áreas, dimensões e níveis, dentro e fora da administração pública, haja vista que é justamente no processo eleitoral que se iniciam os apoios e os acertos primários com os futuros possíveis representantes políticos, para que, uma vez eleitos depois das eleições, cumpram os “acordos” prévios firmados, materializados em forma de repasses de grandes quantias de dinheiro para partidos políticos e candidatos, seja através de doações regulares legalmente declaradas, seja através de repasses ilegais

escamoteados, assim como por meio de acertos correspondentes a estas generosas contribuições, consistentes em direcionamentos de processos licitatórios, incentivos e isenções fiscais, nomeações em cargos comissionados de chefia ou direção, enfim, a oferta, o pedido, a promessa de vantagens e benefícios futuros em troca do apoio financeiro para as campanhas eleitorais. Lembrando “O Analfabeto Político” de Brecht:

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio; depende das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais.⁷³

Cumprido recordar inicialmente que em muitas democracias, direta ou diretamente, grandes escândalos de corrupção estão quase sempre relacionados previamente com práticas de corrupção eleitoral, seja por meio dos financiamentos das campanhas políticas, do chamado “Caixa 2”, dentre outras práticas comuns levadas a efeito durante os pleitos eleitorais. Alguns países, em que pese os níveis baixos de corrupção na burocracia administrativa, constataam a existência de um processo político-eleitoral corrupto. Aliás, como é evidente, a interferência do poder econômico não pode ser eliminada do processo político, mas deve ser identificada, compreendida e controlada.

Em muitos sistemas democráticos no Mundo, inclusive em países considerados desenvolvidos, existe uma preocupação latente com os custos de campanhas eleitorais e o estímulo que estas geram para a consolidação de acordos pré-eleitorais, traduzidos muitas vezes na velha prática política do “*toma lá, dá cá*”. A própria ideologia partidária se recusa de coerência e razão de existir, pouco importando os discursos retóricos de direita ou de esquerda, havendo uma única prática constante por aqueles políticos que exercem o poder, qual seja, o trato da política como um grande balcão de negócios. As contribuições ilegais em campanhas políticas (doações ilícitas),

⁷³ Bertolt Brecht, dramaturgo, romancista e poeta alemão, criador do teatro épico contra aristotélico, pautou muitas de suas reflexões em contrariedade aos interesses das elites dominantes, buscando dar voz às questões sociais que lançava um olhar em defesa dos menos favorecidos. Em “**O Analfabeto Político**”, Brecht aponta que por mais que os cidadãos queiram se manter distantes e alienados à participação política, a política influencia constantemente suas vidas, cobrando muitas vezes um preço altíssimo, impossibilitando o efetivo acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à segurança, dentre outras políticas públicas fundamentais.

em todos os continentes e rincões, são constantes em descobertas através de recorrentes escândalos políticos.

A influência do poder econômico no sistema político não está unicamente limitada a possíveis pressões a que sujeitam os eleitores comprados e os políticos eleitos. Como se sabe, o processo eleitoral possui diversas máculas que podem causar interferências diversas e indevidas. As influências, pressões e obediências a que se sujeitam muitos dos eleitores, completam uma equação complexa e de difícil reparação, formatada por meio de círculos viciosos que “doutrinam” a população menos válida, sem acesso às condições básicas de sobrevivência, via de regra sem a educação necessária para a formação de um senso crítico cidadão para o exercício de uma nova cultura de controle social. Exercícios intoleráveis de manipulação do poder e do exercício banalizado da corrupção eleitoral e política, notadamente através do recebimento indevido de doações eleitorais escamoteadas, são utilizados para a mercancia do voto, estabelecendo um “livre comércio” de compra e venda do sufrágio universal.

Trata-se de democracias formais, onde a forma esconde a ausência material do efetivo exercício democrático, mero simulacro para a perpetuação daqueles que detém e controlam o poder econômico, político e de autoridade, não raras vezes identificadas com políticas tradicionais clientelistas, pactuadas em determinadas culturas predominantes em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Neste contexto, os benefícios ofertados em época de campanha eleitoral, estimulam a ignorância e a aceitação de esmolas por parte da população deseducada. Como sustenta Rose-Ackerman:

Estos sistemas son nominalmente democráticos, pero tienen mucho en común con las tradiciones más antiguas del clientelismo. E, continua a renomada autora: “En dichos sistemas políticos, los votantes pueden aprobar incluso contribuciones ilegales si se benefician personalmente de la generosidad de los políticos corruptos”.⁷⁴

Por incrível que possa parecer, há quem sustente que a corrupção se apresenta nestes casos como o “azeite” necessário para o bem funcionamento do sistema político e do mercado financeiro, pois os pagamentos de subornos e as doações

⁷⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 189-90.

ilegais de campanha eleitorais são destinados para muitos dos eleitores, fazendo circular a economia e beneficiando a toda sociedade. Esse raciocínio, hipócrita, quando muito ingênuo, parece não se sustentar. Ao invés do exercício de uma democracia material baseada na educação crítica de seus cidadãos, os donos do poder instrumentalizam o Estado como uma estrutura destinada à manutenção de favores mútuos e privilégios distintos, beneficiando largamente aqueles que controlam o poder econômico, político e de autoridade, em prejuízo e detrimento de todo o corpo social.

A transparência de dados, a informação e a publicidade sobre as doações e os ganhos econômicos que circundam as campanhas eleitorais, também pode ajudar no esclarecimento dos eleitores. Com conhecimento do que realmente ocorre nos bastidores políticos, cientes das reais quantias financeiras manipuladas nos pleitos eleitorais, os eleitores poderão achar pouco o benefício recebido pela compra e venda do voto. Assim, passando a ser considerado como algo negativo socialmente, rompidos eventuais círculos clientelistas institucionalizados na teia insidiosa do sistema político, será mais fácil romper velhas práticas e encaminhar as mudanças necessárias para a resolução da grave problemática da corrupção eleitoral. Rose-Ackerman concorda:

Se debe impedir a los políticos que den regalos y otorguen favores de valor a los electores. Si se puede lograr esto, se liberará el campo de juego, lo que ayudará a aumentar el apoyo popular a reformas más fundamentales. Una vez que los pagos, de existir, vayan sólo a los bolsillos, los votantes estarán menos inclinados a aceptar el sistema corrupto. La publicidad también puede ayudar. Tanto en Corea como en Italia, la mejora de información sobre el nivel de los pagos y la magnitud de las arcas de guerra de las campañas convencieron a los electores de que a ellos les llegaban pocos beneficios. Si, por añadidura, las consecuencias de dichos pagos se ven como algo perjudicial para la sociedad, ya se halla preparado el camino de la reforma.⁷⁵

Assim sendo, a partir de uma compreensão global do problema, o fenômeno da corrupção eleitoral não se limita ou se finda com a prática de crimes de corrupção eleitoral, alcançando diversas outras condutas que prejudicam e interferem indevidamente no equilíbrio democrático do processo eleitoral de livre escolha de partidos políticos e candidatos por meio do sufrágio. A corrupção eleitoral poderá ser considerada como qualquer interferência abusiva do poder econômico, político e de autoridade no

⁷⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 190.

sistema eleitoral, usualmente articulada por empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos, às custas da miséria humana, da falta de informação e da ausência de uma educação crítica para o livre exercício da cidadania por meio de uma cultura de controle social. A corrupção eleitoral, como se verá a seguir, muito além da compra e venda de votos, põe em perigo a própria existência do Estado Democrático de Direito.

Seja como for, o conceito de corrupção eleitoral deve ser interpretado de forma ampla, a fim de abarcar as inúmeras práticas delinquentes que visam macular o processo eleitoral e, conseqüentemente, viciar o sistema político, minando a representação política e deslegitimando as instituições democráticas. A corrupção eleitoral ganha destaque e importância no processo eleitoral. Práticas ilícitas diversas são institucionalizadas com um único objetivo: alterar o resultado final do pleito eleitoral e estabelecer uma rede de corrupção contínua para a captação de vantagens e benefícios futuros entre empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos. É numa eleição que assistimos à degradação humana na velha forma prevista por Marx: “*A exploração do homem pelo homem*”.⁷⁶ A corrupção eleitoral é, analisando sob qualquer enfoque, uma das ações mais nefastas para o sistema político e, conseqüentemente, para toda a sociedade.

A corrupção pública ou política acaba sendo assim definida especificamente como corrupção eleitoral pelo objetivo específico que comanda a vontade de determinação delituosa dos criminosos envolvidos, buscando alterar e mudar a decisão livre, independente e soberana do cidadão em relação às escolhas de seus candidatos nos pleitos eleitorais. Enfim, é preciso compreender que os crimes de corrupção ativa e passiva são espécies de atos incluídos num universo muito maior e diversificado que é a questão tormentosa da corrupção eleitoral enquanto fenômeno geral que atinge nocivamente, muito além das normas eleitorais, todo o sistema social, político e econômico de um governo ou país. Em vários países democráticos o alcance da norma criminal é muito mais limitado do que o universo de condutas irregulares e desvirtuadas

⁷⁶ Karl Marx, filósofo, sociólogo, historiador, economista, jornalista e socialista revolucionário alemão, reclamou a exploração do homem pelo homem por meio da alienação dos meios de trabalho, da força de trabalho e do produto do trabalho, condutas estas impostas por homens contra seus próprios semelhantes, conseqüência máxima do fenômeno do capitalismo na sua versão mais voraz e cruel.

que atingem as práticas de corrupção eleitoral nos seus diversos níveis, graus e plataformas. Muitos desvios de conduta que atingem indevidamente a livre e soberana vontade do cidadão em definir suas escolhas eleitorais, podem corromper a lógica do sistema democrático, causando variados prejuízos ao regular prosseguimento do processo eleitoral.

Muitas condutas imorais e vedadas pelo ordenamento podem interferir no equilíbrio da disputa eleitoral e, conseqüentemente, macular a própria legitimidade do processo democrático, muitas vezes atingido pela força manipuladora do poder econômico, político e de autoridade, com o uso indevido do dinheiro e da própria máquina administrativa. A interferência maquiavélica de forças estranhas ao processo eleitoral regular, pode conduzir e forçar os eleitores a escolhas de partidos políticos e candidatos não desejados, conforme interesses ilegítimos e escusos de terceiros. É justamente no pleito eleitoral, assim como em todo universo que circunda os bastidores e acertos prévios subterrâneos, que se inicia o conchavo para a execução de grandes e fabulosos esquemas planejados de corrupção pública e privada, envolvendo diversos e inúmeros interesses de pessoas e grupos de poder destacados. Ribas Junior, com precisão clínica, aponta as diversas hipóteses de corrupção eleitoral no seu sentido mais amplo:

Além dessas hipóteses de crime eleitoral e vedação de condutas, pode-se dizer que há:

- a) crimes no processo de inscrição eleitoral, ou em sentido amplo, na formação do colégio eleitoral;*
- b) crimes na organização e funcionamento dos partidos políticos;*
- c) na propaganda eleitoral; d) no processo de votação (violação do sigilo, transporte de eleitores, oferecimento de comida no dia da eleição);*
- e) no processo de captura e de apuração dos resultados e do preenchimento correto dos relatórios e preservação do sigilo da urna;*
- f) crimes contra a correta organização e adequado funcionamento dos serviços eleitorais; e*
- g) crimes contra a fé pública eleitoral (da falsificação ou adulteração de documentos à falsidade ideológica eleitoral).⁷⁷*

A corrupção eleitoral é comumente praticada, embora não seja fácil de ser combatida e eliminada diante sua aceitação social, especialmente em determinados entornos com instituições débeis e, por isto mesmo, com a dificuldade de identificar vestígios concretos para responsabilizar empresários corruptores e os agentes públicos,

⁷⁷ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 118-9.

políticos e governantes corruptos. Trata-se de um dos mais abomináveis delitos sociais, pois transgrede a ordem democrática por meio da desvirtuação do sufrágio e, por consequência, o próprio Estado de Direito.

Na prática, o crime de corrupção eleitoral, o abuso do poder econômico, político e de autoridade, assim como as diversas condutas vedadas aos agentes públicos, políticos e governantes, encontram uma criatividade mutante em cada processo eleitoral. Envoltos no que chamamos de processo democrático – nem sempre tão democrático como se prega na teoria – o instrumento eleitoral (eleições) pode sofrer, não raras vezes, um processo de deformação determinado pela dominação da população menos esclarecida, quase sempre necessitada e, assim, “assistida” pela elite dirigente. Dito de outra forma: O poder econômico, político ou de autoridade acaba se valendo de manobras ilícitas com a intenção única de manipular e vencer as eleições, desvirtuando o processo eleitoral e minando a legitimidade democrática.

Uma destas manobras consiste na arrecadação do dinheiro necessário aos gastos diversos, lícitos e ilícitos, destinados às campanhas eleitorais. A primeira conduta que se destaca, sem generalizar, diz respeito às condutas de empresários, profissionais liberais, agentes públicos, principalmente aqueles em cargos de confiança e direção, coagidos ou voluntariamente, com ou sem vantagens e promessas, em contrapartida, são chamados a contribuir para o chamado “Caixa 1”. São pessoas investindo em seus próprios interesses para preservação do *status quo*, dentro da lei e do direito de dispor de seus bens. Mesmo havendo aparente legalidade, estas condutas acabam privilegiando aqueles que tem posses e estão servindo aos atuais detentores da “máquina administrativa”. Alguns partidos políticos já não escolhem seus candidatos por suas virtudes, dedicação, passado realizador, honestidade, espírito público, etc.; mas sim pela capacidade de financiamento eleitoral, por meio de arrecadação e de doações eleitorais. Não por acaso ganha atenção a discussão sobre o financiamento público ou privado das campanhas eleitorais, o que veremos em item separado.

De outro norte, outra conduta que merece destaque e, por mais incrível que pareça, no Brasil tem servido como tese de defesa para muitos políticos corruptos, é a arrecadação de dinheiro não declarado como doação oficial proveniente de grandes empresas prestadoras de serviços ou obras públicas as quais, por meio de

superfaturamento, colocam parte substancial dos lucros ilícitos a serviço das campanhas eleitorais de políticos desonrados e corruptos, numa simbiose entre poder político e econômico, formando o que se convencionou chamar de “Caixa 2”. Estas manobras consistentes na formação do chamado “Caixa 2” - que, dada a sua relevância, também analisaremos com vagar em item individualizado –, como se constata, servem ao mesmo propósito, qual seja, a transformação do voto em mercadoria e, conseqüentemente, as eleições num grande e festivo bazar de negócios.

Mais uma manobra corrupta, por vezes utilizada, é a busca de um “apoio político” diferenciado. Instituições e profissionais diversos, com atividades na iniciativa privada, em troca do apoio eleitoral são beneficiados com empréstimos bancários, com grande carência de juros ou a fundo perdido, cujos prazos podem ser prolongados, garantindo, desta forma, o engajamento destas instituições ou pessoas “influentes” e agraciadas com o poder econômico, para que retribuam generosamente durante o processo eleitoral.

Mais um artifício utilizado corriqueiramente, na prática das eleições, via de regra nas vésperas dos pleitos eleitorais, é a utilização indevida de bens e serviços públicos por particulares: tratores, retroescavadeiras, escavadeiras, caçambas, dentre outros veículos e objetos, são utilizados para construir valas, lavrar terras, fazer campos de futebol, construir sedes sociais, centros beneficentes, calçadas e asfaltar ruas, assim como a execução de reformas “urgentes” em salões paroquiais, igrejas, hospitais e escolas.

Na prática, o crime de corrupção eleitoral pode ocorrer das mais variadas formas: através do pagamento em dinheiro em espécie, por meio da concessão de bolsas de estudos, com a oferta de passagens para passeios e viagens, com a indicação de postos de empregos em empresas privadas e em setores públicos, através do fornecimento de medicamentos, internações hospitalares, cirurgias, meios de diagnóstico, cestas básicas de alimentos, forros, telhados, carregamentos de brita, areia e barro, vestimentas, dentaduras, cadeiras de rodas, pneus, reformas, festas de casamento e batizados, etc. Tudo feito com a aparência da caridade, da assistência social e do benefício à comunidade, mas com a intenção real de dominação do poder político, tornando-se “verdadeiro e legítimo” proprietário particular da coisa pública. Até

estudantes se reunirem em grupos para solicitarem, em troca do apoio político a determinados partidos políticos ou candidatos, patrocínios em forma de pagamento de excursões, uniformes de esportes, campos de futebol, bebidas, churrascos, festas, etc.

Com a proximidade do pleito eleitoral, mais precisamente na antevéspera, véspera e no dia das eleições, outra prática corriqueira que ocorre relacionada diretamente com o fenômeno da corrupção eleitoral, é a articulação prévia e planejada de algumas comunidades, para transformarem as eleições em um grande mercado clandestino em que a mercadoria à venda é o próprio voto. Quem dá mais? Lideranças comunitárias, cabos eleitorais e chefes de famílias “fecham” acordos com partidos políticos e candidatos, recebendo metade do valor combinado, proporcionalmente aos votos comprometidos em determinadas zonas eleitorais, previamente indicadas e informadas aos compradores. Caso o resultado nas urnas se confirme, o pagamento da segunda parcela é efetuado em espécie. Mas não é só! No dia das eleições, residências, automóveis e pessoas são estrategicamente mapeados nas proximidades dos locais da votação – é a chamada boca de urna – com o objetivo de abarcar um maior número de eleitores sujeitos à compra e venda de votos. Uma estranha característica constatada é que o voto alcança um valor máximo no período da manhã do dia das eleições, perdendo valor no período vespertino e, cada vez mais, na medida em que se aproxima o fim do pleito, o voto perde valor de mercado.

Preocupa, ainda, a aceitação social tácita da compra e venda do voto. Indivíduos conformados com vícios estabelecidos pela tradição cultural, fortalecidos pela ignorância e desconhecimento de direitos e obrigações, focam exclusiva e imediatamente na necessidade material de sobreviver. As eleições se transformam em uma oportunidade única para a obtenção de valores, materiais e favores. É preciso aproveitar, pensa o eleitor desinformado. Assim, a compra do voto se transformou numa verdadeira instituição eleitoral. Talvez isso explique um pouco do porque muitos políticos, por mais que se envolvam em denúncias e processos de corrupção eleitoral, acabam se reelegendo, sempre comprometidos unicamente com seus interesses e benefícios pessoais.

No Brasil, especificamente, ainda que muito se tenha evoluído, poderíamos resumir que determinados políticos influentes e corruptos ainda persistem na tentativa

voraz de transformar o dinheiro público em benefícios pessoais. Do mais influente ao afiliado político, deixando os pequenos desentendimentos de lado, uma fabulosa rede de corrupção transforma práticas ocultas e ilícitas em condutas institucionalizadas. Sonegação de impostos, falsidade ideológica, abuso do poder econômico, fraude eleitoral, notas frias, caixas um e dois, entre outros delitos, nos bastidores da máfia eleitoreira, quem pode mais chora menos. Eventuais condenações criminais por práticas corruptas, que há pouco não incomodavam, passam a ser inconvenientes com a chegada da “maldita” operação Lava Jato.

Educação, saúde, trabalho, lazer e segurança continuam sendo direitos sociais lembrados somente em época de campanhas eleitorais. Como referido alhures, a compra descarada de votos se dá através das mais variadas formas. Para o eleitor mais chegado é necessário um cargo em comissão, já para o eleitor miserável apenas um pedaço de pão. Se não tiver dentes, não existirá qualquer problema, pois será premiado com uma dentadura, metade na hora, outra futuramente. Basta trazer consigo o número do candidato eleito na mão.

Portanto, se torna imprescindível, tomar consciência de que as eventuais alternativas possíveis para a reformulação da cultura política nacional passam – todas elas – necessariamente pela compreensão do passado, pela aposta no presente e pela responsabilidade para com o futuro. A tarefa não é fácil, pois demanda tempo, energia, persistência, coragem e, acima de tudo, reflexão e educação cidadã contínua.

A consciência cidadã eleitoral passa pela realização do presente através da edificação das ações que estiverem ao alcance de cada eleitor. Certamente, somente através de uma mobilização social organizada é que poderemos nos articular e reagir contra o arbítrio e a corrupção eleitoral nos seus mais diversos níveis e esferas, fruto da experiência individualista e do abandono da democracia, espaço social apodrecido onde o voto é apenas mais uma mercadoria que pode ser vendida em época de campanhas eleitorais.

Como se comprovou, a corrupção eleitoral não é causa, mas sim efeito da incorporação pelos indivíduos de valores sociais negativos. Assim, somente através de um processo educativo voltado para o pleno exercício responsável da cidadania, a longo prazo, é que se poderá alcançar um efeito prático e modificador da realidade atual,

consubstanciada na falta de cultivo de uma ética eleitoral, resumida na esperteza do ganho fácil e na compra e venda impune de votos.

Cumpra, portanto, indagar: a compra descarada de votos, enfim, a banalização de diversos desvios de conduta eleitorais, não comprovam que a corrupção eleitoral está institucionalizada em entornos com democracias débeis? Como explicar a visível carência de padrões éticos por parte de muitos agentes públicos, políticos e governantes? O que falar da ignorância, da acomodação e da sujeição de muitos dos eleitores? Será que o cultivo histórico de uma mentalidade individualista voltada à corrupção generalizada permite alguma possibilidade de transformação positiva no sistema político?

1.2.3.1 Originando a Corrupção

As experiências históricas demonstram que todas as democracias fundamentadas em bases legais sólidas, com a observância do ordenamento jurídico, indistintamente, por parte de todos os cidadãos, independentemente do exercício do poder econômico, político e de autoridade, proporcionam um marco estável para o regular e saudável desenvolvimento das atividades econômicas. Para que esta estrutura funcione com efetividade, os agentes públicos, políticos e governantes devem se sentir “inseguros” diante do poder de voto e escolha dos eleitores, pois sempre dependerão destes para suas eleições ou reeleições, sujeitos às responsabilidades políticas decorrentes do julgamento de seus atos e ações por parte dos eleitores. Isso conduz ao “dilema da estabilidade”, pois segurança demais nos mandatos políticos podem conduzir à institucionalização de acordos corruptos, assim como insegurança excessiva pode levar as mesmas práticas criminosas. O equilíbrio do sistema político, mediante o controle atento e constante, é o ponto que merece a atenção de todos.

Neste contexto, o fortalecimento de uma democracia competitiva e plural aumenta os riscos daqueles que se arriscam a praticar o “jogo sujo”, reduzindo a tentação de “tomar um atalho” por meio de práticas corruptas generalizadas, especialmente se existe uma educação crítica dos eleitores voltada para um controle social do sistema político, antes, durante e depois da realização dos pleitos eleitorais. Como pode parecer óbvio, porém nem sempre o foi, um sistema político competitivo pode ser uma prova

sobre os níveis sociais de percepção da corrupção. Dito de outra forma, a avaliação dos eleitores pode se dar através dos resultados das urnas, reelegendo ou afastando determinados políticos conforme seus desempenhos.

Entretanto, o uso do poder econômico, político ou de autoridade, pode influenciar diretamente com vigor no equilíbrio da igualdade de condições nos pleitos eleitorais, especialmente por meio da compra e venda de votos, tendo como alvo principal os entornos populacionais mais pobres, com pouco acesso a uma educação qualitativa, restando sujeitos aos mandos e desmandos dos “donos do poder”. Já diante de um eleitorado mais atento, crítico e educado para o desenvolvimento de uma cultura de controle social, sabedor de seus direitos e de suas obrigações, os políticos e governantes que defenderem causas contrárias aos interesses sociais, poderão passar a temer a pressão popular futura, sofrendo as consequências eleitorais em eleições vindouras.

Ademais, também importar saber, alguns sistemas eleitorais fortalecem os partidos políticos institucionalmente, enquanto, outros, reforçam o apadrinhamento pessoal em busca de eleitores fiéis à grande liderança política local: O grande coronel que, embora roube, faz muitas caridades para a população desassistida. Como se vê, a maior ou menor incidência das práticas políticas corruptas estão diretamente relacionadas com os vínculos estruturais existentes entre a estrutura política prática e a riqueza produzida pessoalmente por particulares. Rose-Ackerman, sustenta que *“los aliciantes concretos de la corrupción en las democracias dependen de la organización de los procesos electorales y legislativos y de los métodos de financiación de las campañas políticas”*.⁷⁸

Vale recordar que um sistema democrático equilibrado, com uma forte disciplina político-partidária e com partidos com poderes e influências similares, em geral, estaremos diante de um cenário em que, diante da ausência de subornos, com maior probabilidade de proporcionar serviços públicos diversos que beneficiem a maioria da população, a corrupção política poderá ter pouca incidência. Em países e governos com instituições fortes, onde a população tem acesso a oportunidades iguais pelo mérito, competência e dedicação, e cujos benefícios possam ser definidos objetivamente, com

⁷⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 174.

critérios e limites, o pagamento de subornos pode ser dispensado pelo simples fato de não ser necessário.

De outro lado, aqueles políticos corruptos que buscam o recebimento de pagamentos de subornos terão uma maior probabilidade de êxito caso consigam vincular suas vantagens e benefícios a programas de políticas públicas que possam defender publicamente como convenientes perante seus eleitores. É bem verdade que alguns acontecimentos relevantes que possam repercutir com vigor junto à opinião pública poderão ter um potencial para desestimular eventuais atos de corrupção. Como se sabe, grandes escândalos de corrupção, quando descobertos, são impopulares e podem determinar uma responsabilidade política indesejável. Ocorre que denúncias de corrupção, quando levadas ao conhecimento da população em geral, podem determinar uma “morte política” do representante político. Nestes casos, sendo mais provável que repercutam grandes escândalos de corrupção que envolvam os pagamentos de altos subornos, alguns políticos corruptos poderão ser reticentes – ainda que pela intimidação da efetividade de uma possível punição – em participar de grandes negociações corruptas. Lembrando mais uma vez a Klittigardi⁷⁹, os pagamentos de subornos se apresentam suficientemente elevados para compensar o risco do político corrupto, ou, sendo o risco alto, menor não correr o risco e, quando muito, aceitar apenas pagamentos de pequenos subornos.

Seja como for, parece impossível associar direta e abstratamente os sistemas políticos formais com a incidência direta dos índices de percepção de corrupção, hajam vista as diversas variáveis conforme o contexto próprio de cada país e governo. As variáveis-chaves, entretanto, em qualquer sistema político, concentram-se na capacidade dos grupos de poder organizados de se estabelecerem para obter influência legal, bem como o poder de reação da população diante das consequências destas práticas corruptas institucionalizadas. Tudo indica que as mudanças adequadas possam solucionar em parte o problema da corrupção política institucionalizada, devendo-se manter o foco em dois pontos primordiais: a) a competitividade dos sistemas políticos; e

⁷⁹ Segundo a equação da corrupção proposta por Klittigardi $C = M + D - A$, onde a corrupção (C), é igual ao monopólio do poder decisório (M), mais o poder discricionário ilimitado (D), menos a necessidade de prestação de contas contínuas e verificáveis (A). KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

b) os limites do poder discricionário repassado para representantes políticos eleitos pelo voto. Embora a corrupção possa se apresentar em qualquer regime de governo ou sistema político, existem uma série de técnicas que podem ajudar a limitar o impacto dentro da burocracia estatal. Nesse mesmo sentido, Rose-Ackerman arremata que:

*Las direcciones más prometedoras para la reforma son cambios en la competitividad del sistema político y en el poder discrecional que se concede a los políticos electos. Pueden quitarse a los políticos las decisiones que imponen costes o beneficios sobre individuos o pequeños grupos. Sería deseable aislar del proceso político la selección de contratistas, de forma que esta decisión no forme parte de medios legales e ilegales.*⁸⁰

Assim, diante do que se nota, as perspectivas de sistemas políticos que mecanizam a corrupção eleitoral arraigadamente na estrutura eleitoral, poderão ter sérias dificuldades para romper os círculos viciosos negativos que se estabelecem numa rede clientelista gradual, codependente e correlacionada. Enfim, somente por meio da responsabilização exemplar dos empresários corruptores e dos agentes públicos, políticos e governantes corruptos, aliado ao esclarecimento da população no que respeita ao fenômeno da corrupção eleitoral e suas consequências nefastas para a sociedade em geral, é que se poderá dar o início para o implemento das mudanças necessárias para a construção de instituições fortes, estáveis, imparciais e legitimadas. Como ensina Freyesleben: “É preciso educar o povo. Educado, ele fará de seu voto e de seu poder de manifestação organizada o remédio mais eficaz à corrupção”.⁸¹

1.2.3.2 Financiamento de Campanhas Eleitorais

Os sistemas políticos fortes restam consolidados pela observância de certos protocolos e procedimentos que objetivam as ações governamentais, dando transparência e, conseqüentemente, credibilidade às instituições. O Estado Democrático de Direito, assim resumido, nasce justamente da observância de regras impostas igualmente a todos, independentemente do poder econômico, político e de autoridade

⁸⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 178.

⁸¹ FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: Comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **In: Revista AJUS**, n. 17, edição especial, 1994, p. 299.

que exerçam. Desta forma, o sistema político se justifica no respeito aos direitos e liberdades decorrentes da democracia, sendo essencial neste processo o exercício do voto livre e consciente por parte de cada eleitor. A liberdade de voto dos cidadãos deveria ser regra prevalecente e usual em todo e qualquer processo eleitoral, não só por meio da liberdade de convencimento, como, também, através da obtenção de informações e dados sobre todos os partidos e candidatos, ou seja, com quem se relacionam e se identificam, quais valores, ideias e ideologias representam.

Assim, a liberdade de escolha política obriga a eliminação de toda forma de pressão e interferências indevidas que possam ameaçar, constranger, intimidar, ludibriar, manipular e seduzir os eleitores, notadamente em épocas de campanhas eleitorais. Como se analisa, um sistema político forte, imparcial e confiável, respaldado pela sociedade que representa, pressupõe a presença de eleições livres e democráticas que determinem a legitimidade do processo eleitoral e, em última análise, a transparência e o conhecimento de todos os fatos e circunstâncias que envolvam partidos políticos e candidatos, inclusive, como se verá a seguir, como estas campanhas eleitorais são geridas e financiadas.

Os sistemas políticos, em regra, possibilitam o financiamento das campanhas eleitorais, seja por meio de doações privadas ou, em alguns ordenamentos, públicas e mistas, possibilitando a criação de fundos públicos para a transferência de verbas públicas para partidos políticos e candidatos. O financiamento público puro, em resumo, consiste no repasse exclusivo de dinheiro público para campanhas eleitorais, obrigatoriamente. Embora financiamento público possa onerar ainda mais os bolsos dos contribuintes, havendo fiscalização rígida, poder-se-ia eliminar o financiamento privado por parte de empresários corruptores, intermediários oportunistas e lobistas esganados e, conseqüentemente, as contraprestações ilícitas – presente ou futura – pela generosidade das doações. Pessoas físicas ou jurídicas contribuem com fartas doações com terceiras intenções não tão republicanas como anunciam ser.

Como se verá no item seguinte, quando estas doações para campanhas eleitorais não são declaradas ou são maquiadas artificialmente, poderemos nos deparar com o chamado “Caixa 2”, enfim, financiamentos de campanhas ilegais, por meio do repasse de verbas não declaradas, quase sempre oriundas de pessoas jurídicas, no

flagrante interesse ilícito de empresários corruptores e oportunistas. Aliás, neste particular, cumpre ressaltar, desde já, a importância decisiva de um processo de fiscalização eficiente e integral das prestações de contas partidárias e o mapeamento de contas e repasses não declarados, dentre outras fontes de checagem financeira. Não raras vezes, o faz de conta usual na formalização de doações, dados e valores, não faz outra coisa, se não, emprestar falsamente um ar de legalidade a prestações de contas eleitorais formais e ilusórias.

Saliente-se que os sistemas políticos democráticos devem, obrigatoriamente, encontrar uma forma de financiamento de campanhas eleitorais sem promover o loteamento da política ou leilões em buscas dos “melhores” compradores – corruptores – dos benefícios que possam ser oferecidos a particulares em detrimento de toda coletividade. As próprias doações legais de campanhas eleitorais, embora revestidas da formalidade imposta pela lei, podem ser utilizadas por parte daqueles que detêm o poder econômico, político e de autoridade para exercerem pressões recíprocas em buscas de benefícios futuros pessoais. Como adverte Rose-Ackerman: “*La preocupación se llama favoritismo*”.⁸² Os detentores do poder econômico que hoje fazem uma doação legal para campanhas eleitorais, muitas vezes investindo concomitantemente em candidatos adversários que concorrem no mesmo pleito eleitoral, podem esperar (cobrar) um tratamento especial em processos legislativos futuros, assim como exigindo uma burocracia mais ágil em procedimentos administrativos junto ao poder Executivo. Quiçá, um trato especial em concorrências e licitações públicas.

Como se defende, princípio democrático maior que merece respeito, os próprios eleitores devem realizar um filtro através de mecanismos de pesquisa em relação ao passado e as ações dos candidatos que se apresentem, afastando ou elegendo, segundo avaliação e critério pessoal, as melhores opções. Todavia, quase sempre, o eleitorado não tem acesso às informações necessárias para avaliar os vínculos de candidatos junto à iniciativa privada, como atuam e de quem recebem doações (i)legais de campanha eleitoral. Não raras vezes, as doações (i)legais para campanhas

⁸² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 183.

eleitorais podem exercer um efeito comprometedor, especialmente quando a perspectiva de compensação futura não pode ser identificada – descoberta – pelo eleitorado. Rose-Ackerman⁸³ lembra que em todos os sistemas políticos democráticos, num menor ou maior grau, à luz do dia ou na escuridão da noite, a doação de dinheiro privado para campanhas eleitorais de políticos candidatos a cargos no Legislativo e/ou no Executivo, se fazem presentes distorcendo as leis em vigor que buscam legitimar o processo democrático de escolhas em condições iguais de competição e oportunidades. Nestes entornos, os grandes empresários doadores podem preferir doações legais “discretas”, resguardadas pelo anonimato, do que o risco de doações ilegais, escamoteadas e potencialmente comprometedoras. Resguardar as doações eleitorais de campanha em segredo pode facilitar a compensação ilícita futura como forma de retribuição do político beneficiado com as doações e eleito através do voto.

O problema e a complexidade de determinar procedimentos infalíveis para regulamentar a concessão de financiamentos de campanhas eleitorais, parece esquecer da questão mais óbvia, qual seja, a fiscalização das doações realizadas, legais ou ilegais, sejam em sistemas políticos que admitam o financiamento público, privado ou, concomitantemente, a ambos. Se, por um lado, o financiamento privado de campanhas eleitorais, deveria acabar para acabar com direcionamentos e favoritismos indevidos, por outro lado, o financiamento público não elimina a hipótese – bem provável que continue ocorrendo na realidade prática das eleições – de continuidade do favoritismo gerado pelo financiamento privado ilícito e escamoteado, longe da legalidade e dos olhos de todos. Neste caso, sem estrutura e controle hábil para fiscalizar as doações, o efeito da adoção do financiamento público de campanhas eleitorais será unicamente o de perpetuar os políticos profissionais na política, impedindo que novatos participem do processo eleitoral e se apresentem como opções para renovação da chamada “velha política”.

Como ponderam Abramo e Capobianco⁸⁴, existem muitos setores viciados nas práticas de “*toma lá, dá cá*” usualmente estabelecidas em acordos para a definição de

⁸³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 185.

⁸⁴ ABRAMO, Cláudio Weber; CAPOBIANCO, Eduardo. Licitaciones y Contratos Públicos: El caso de Brasil. **In: Nueva Sociedad**. n. 194, 2004. Disponível em: <https://nuso.org/autor/claudio-weber-abramo/>. Acesso em: 15 jul. 2020, p. 69-90.

doações para campanhas eleitorais. Quantias enormes de dinheiro envolvendo valores astronômicos do erário costumam beneficiar empresários corruptores por meio de licitações futuras. Para assegurar a escolha certa sobre os futuros investimentos, empresários corruptores estabelecem acordos ilícitos de financiamento privado, legal ou criminoso, para candidatos em pleitos eleitorais. Segundo referidos autores, é preciso prevenir, diminuindo ao máximo o poder discricionário dos agentes públicos que decidem sobre a abertura de processos licitatórios e os possíveis vencedores, regulamentando objetivamente protocolos e democratizando a indicação das prioridades governamentais. Ademais, sustentam ser preciso fazer o acompanhamento da evolução patrimonial dos respectivos agentes públicos, evitando a composição de arranjos criminosos entre políticos corruptos e empresários corruptores, financiadores de campanhas eleitorais comprometidos com unicamente com seus bolsos.

Mais especificamente em relação ao Brasil, a polêmica sobre o financiamento público ou privado de campanhas eleitorais teve sua origem justamente em razão de recorrentes e constantes escândalos de corrupção política, envolvendo grandes empresários, políticos e altas autoridades de vários poderes e instituições. Nas últimas décadas, não importa o partido político, ideologia ou orientação, o País vem sofrendo, dentre outras práticas corruptas, com grandes desvios de verbas públicas e privadas para o financiamento público de campanhas eleitorais, “Caixa 2”, lavagem de dinheiro, enfim, o *“toma lá, dá cá”* costumeiro entre empresários corruptores e políticos corruptos, notadamente envolvendo o ramo da construção civil e de alimentos. Assim, com o desiderato eliminar esse círculo vicioso negativo, o financiamento público de campanhas eleitorais, que até há pouco tempo não era previsto no ordenamento eleitoral brasileiro, ganhou força e foi adotado como uma nova alternativa, ao lado de algumas doações privadas, excluídas as pessoas jurídicas. Vendeu-se no Brasil a falsa ideia que a adoção do financiamento público, por si só, seria capaz limitar e diminuir a corrupção eleitoral, fazendo valer o equilíbrio financeiro de partidos políticos e candidatos nas eleições.

Enfim, como se disse anteriormente, independentemente do modelo de financiamento de campanha eleitoral a ser adotado, público, privado ou misto, a fiscalização das doações eleitorais – formalizadas e/ou ocultas – parece ser o ponto chave a ser resolvido,

sendo primordial e necessário, muito além da ponta visível do *iceberg*⁸⁵ (doações legais públicas ou privadas), ver a grande parte da montanha de gelo que se encontra submersa abaixo do oceano (corrupção eleitoral).

Se o objetivo de muitas reformas políticas levadas a efeito em muitos países democráticos, ao estabelecer o financiamento público, foi o buscar melhoras nas regras de financiamento de campanhas eleitorais, eliminando a corrupção eleitoral e o uso da máquina administrativa, enfim, buscando evitar a interferência indevida do poder econômico, político e de autoridade, parece que estamos diante de reformas estéreis, que, ao contrário, podem aumentar os custos sociais e financeiros de campanhas eleitorais no mundo inteiro. Com a reprodução contínua de círculos viciosos negativos arraigados em determinados sistemas eleitorais clientelistas, somente através de mecanismos modernos, tecnológicos e eficientes de fiscalização de doações eleitorais, é que se poderá controlar efetivamente a corrupção eleitoral e política.

1.2.3.3 O “Caixa 2”

Em um regime democrático o sistema político e as normas eleitorais adotadas, assim como os procedimentos legislativos, influenciam e interagem, direta e indiretamente, com a banalização e aceitação de práticas corruptas diversas. Muito além do que a compra e venda do voto – e vale lembrar também o representa a utilização do “Caixa 2” nas eleições e na própria defesa de políticos corruptos e empresários corruptores acusados criminalmente –, existe uma conexão muito mais complexa e escamoteada entre a corrupção institucionalizada e as estruturas de políticas de poder constituídas. Rose-Ackerman, ao fazer referência aos “*Sistemas Eleitorais*”, mudando o que deve ser mudado, adiciona com pertinência apropriada que:

En una democracia, las normas electorales de cotación y los procesos legislativos interactúan con las grietas políticas subyacentes para aceptar las oportunidades de corrupción. Los sistemas políticos proporcionan diversas mezclas de políticas generales y de políticas centradas em

⁸⁵ As doações legais oficialmente declaradas aos órgãos estatais são apenas a ponta do *iceberg* do financiamento de campanhas eleitorais. A grande maior parte, invisível para quem olha da terra, são pagamentos antecipados de subornos realizados por grupos privados ou empresários corruptores em comum acordo com partidos políticos, candidatos, intermediários, políticos ou governantes corruptos.

algunos particulares o em ganancias de ciertos grupos. [...] Los alicientes para la corrupción son superiores si el Estado proporciona beneficios individualizados, pero la conexión entre la corrupción y la estructura política es compleja.⁸⁶

Neste particular, quaisquer contribuições destinadas para campanhas eleitorais que forem escamoteadas, maquiadas ou desvirtuadas, não correspondendo aos dados formalmente declarados e contabilizado juntos aos órgãos competentes como doações legais previstas no ordenamento eleitoral, caracterizará ilícito, haja vista o potencial lesivo para determinar o desequilíbrio da disputa eleitoral e, conseqüentemente, macular o processo democrático.

No Brasil, especificamente, o assunto ganhou notoriedade especial, considerando que muitas greis partidárias e políticos corruptos flagrados com repasses ilegais de verbas e quantias em espécie, admitem que as quantias provem de doações ilegais de campanhas eleitorais, ou seja “Caixa 2”. A situação, surreal, só comprova que a ação ainda é considerada como uma conduta corriqueira por diversos políticos criminosos. A chamada operação “Lava Jato” - que também analisaremos em item específico – é um bom exemplo da banalização de práticas corruptas no sistema político brasileiro.

Apenas para exemplificar, muitas pessoas jurídicas se valem da prática criminosa do “Caixa 2” para criar uma contabilidade paralela, deixando de registrar determinadas operações contábeis de entradas ou saídas no fluxo do caixa financeiro da empresa. O dinheiro proveniente desta contabilidade paralela, usualmente, pode ser utilizado para o financiamento ilegal de atividades criminosas ou para suprimir os pagamentos de impostos devidos. Em resumo, o “Caixa 2” pode ser identificado como qualquer recurso financeiro não contabilizado nas operações oficiais das empresas.

Na seara eleitoral, o crime do “Caixa 2” pode também ser identificado por meio do repasse ilícito de recursos econômicos para partidos políticos, candidatos ou campanhas eleitorais que não foram contabilizados no fluxo oficial das respectivas contas eleitorais e devidamente informados aos órgãos estatais competentes.

⁸⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 175.

A criação de uma fonte de recursos paralela e “invisível” tem consequências determinantes no desequilíbrio do processo eleitoral. Na medida que os cidadãos não possuem acesso aos doadores de campanha, não podem identificar os contatos e as relações estabelecidas pelos partidos políticos e candidatos. Ademais, a utilização de verbas extras, não declaradas, podem estimular práticas corruptas por parte dos partidos políticos e candidatos indevidamente favorecidos, notadamente, no que se refere a compra e venda de votos. O “Caixa 2” eleitoral, portanto, é considerado como um delito de falsidade ideológica eleitoral, responsabilizando eventuais empresários corruptores e candidatos corruptos, podendo, inclusive, paralelamente, se restar comprovado a potencialidade do abuso do poder econômico, político e de autoridade para interferir no resultado do pleito eleitoral, poderá determinar à cassação dos candidatos indevidamente beneficiados na situação concreta questionada.

Para o magistrado do Supremo Tribunal Federal brasileiro, Ministro Luís Roberto Barroso, o crime eleitoral do “Caixa 2” é prejudicial à democracia, pois desigual a disputa eleitoral e contamina o resultado do pleito. Segundo ressalta:

Caixa 2 é crime, caixa 2 é um desvalor de conduta que precisa ser adequadamente punido na nossa legislação. É objeto de reprovação, não há dúvida alguma. Ele desigual a disputa eleitoral. É abuso de poder, abre a porta para troca de favores. O caixa 2 em tudo é negativo, é nefasto para o processo democrático.⁸⁷

Já para o Professor Luiz Flávio Gomes, ex-Promotor de Justiça e ex-Magistrado, hoje Deputado Federal junto ao Congresso Nacional brasileiro, adverte que:

o famoso ‘caixa 2’ é uma forma de delito de falsidade ideológica (prestação de declaração falsa). No campo eleitoral está previsto no art. 350 do Código Eleitoral, com pena de 5 anos de prisão (se o documento é público). No julgamento do mensalão do PT (AP 470) – recorde-se que o mensalão do PSDB-MG, em virtude dos clássicos vícios da Justiça brasileira, até hoje não foi julgado integralmente – vários ministros do STF recordaram esse ponto. Particular ênfase foi dada pela ministra Cármen Lúcia que reiterou que o ‘caixa 2’ é crime e bastante deplorável, sobretudo quando praticado por agentes públicos. ‘É muito grave afirmar da tribuna do STF que ‘caixa 2’ é crime e pretender que tudo isso fique impune’.⁸⁸

⁸⁷ BASILE, Juliano. Para Moro, caixa dois é pior que enriquecimento ilícito. *In: Valor Econômico*, 8 abr. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/04/08/para-moro-caixa-dois-e-pior-que-enriquecimento-ilicito.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2019.

⁸⁸ GOMES, Luiz Flávio. Caixa 2 eleitoral é crime? *In: JusBrasil*, 2 jul. 2015. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>. Acesso em: 24 maio 2019.

Seja como for, um parêntese merece atenção no que respeita a controvérsia da prática do crime eleitoral do “Caixa 2” no Brasil. Como se disse alhures, não foram poucos os políticos corruptos envolvidos em escândalos de corrupção, notadamente durante as investigações da operação “Lava Jato”, que utilizaram a prática criminosa do “Caixa 2” eleitoral para fugir do enquadramento de outros crimes mais rígidos com penas mais graves. Vale recordar que muitos partidos políticos e políticos investigados por enriquecimento ilícito e injustificado, com um patrimônio incompatível com as rendas ordinárias, sustentam que praticaram o crime eleitoral de “Caixa 2”, argumentando se tratar de prática comum e usual na cultura política brasileira. Diante deste quadro “inevitável”, uma grande mobilização foi articulada para encaminhar uma grande anistia aos crimes eleitorais de “Caixa 2”, pois seria consequência de um sistema político viciado que não funciona da forma correta. Afirmam os “afortunados” políticos, que o “Caixa 2” difere da corrupção política destinada ao enriquecimento ilícito pessoal, devendo, por isso, ter um tratamento mais brando diferenciado da corrupção política. Neste particular, não fosse a superficialidade dos argumentos – que banalizam situações corruptas gravíssimas –, acabam por admitir a institucionalização de doadores profissionais para campanhas eleitorais, ou seja, a presença oportunista de empresários corruptores. Estes realizam grandes doações para partidos políticos e candidatos corruptos, com o nítido propósito de receber algo em troca, o que ocorre, usualmente, com a escolha futura direcionada em processos licitatórios ou por meio de concessões de incentivos e benefícios fiscais.

Aliás, justamente diante desta situação inusitada, inimaginável em qualquer outro entorno desenvolvido com uma democracia sólida e estável, portanto, com instituições fortes e confiáveis, foi encaminhado o Projeto de Lei n. 881/1989, que estabelece punições para mais graves e consequências mais sérias para a prática do crime eleitoral de “Caixa 2”, tipificado na conduta de arrecadar e movimentar recursos para financiar campanhas eleitorais sem a inclusão dos valores na contabilidade

⁸⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 881/2019, de 19 de fevereiro de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2C3C8D764648BED1C05A76BF9A01EE4B.proposicoesWebExterno2?codteor=1723923&filename=Avulso+-PL+881/2019. Acesso em: 24 maio 2019.

determinada pelo ordenamento eleitoral. Segundo o pretendido enquadramento típico, será punido quem arrecadar, manter, receber, utilizar ou movimentar recursos de “Caixa 2” doados ilegalmente, responsabilizando candidatos e membros de greis partidárias. A pena prevista é de 2 a 5 anos de reclusão, com o cumprido inicialmente em regime fechado. Todavia, como já era previsível, a reação por parte de muitos políticos no Congresso Nacional – a maioria – foi negativa a proposta. O que também parece lógico e esperado.

Abordando a questão, novamente o Ministro Luís Roberto Barroso, ao defender o Projeto de Lei como importante e prioritário, ironizou a pretendida diferença entre o crime eleitoral do “Caixa 2” e o enriquecimento pessoal ilícito de candidatos, políticos e governantes: “Não é para onde vai que importa, mas de onde vem. O dinheiro vem de uma cultura do achaque, de corrupção, de propina que se disseminou de alto a baixo no país, que em todo contrato público tem alguma autoridade levando vantagem.”⁹⁰

Não fosse o bastante, o próprio Supremo Tribunal Federal, em recente decisão⁹¹, por 6 a 5 votos, determinou competência para Justiça Eleitoral investigar e processar casos de corrupção e outros delitos conexos com a prática do crime eleitoral de “Caixa 2”, como, dentre outros, o crime de lavagem de dinheiro. Ocorre que a Justiça Eleitoral não está estruturada adequadamente para julgar crimes comuns, muitos menos possui o *knowhow* necessários para a análise e julgamento de outros crimes complexos e diversificados daqueles usualmente julgados na Justiça Eleitoral. Na prática, tal decisão significa a inviabilização da apuração e do processamento de muitos delitos relacionados à operação “Lava Jato”. Talvez, o objetivo inicial da elite extrativista que manda e desmanda no País, detentores do poder econômico, político e de autoridade, tenha sido alcançado, qual seja, a prevalência da impunidade com resultado final e acabado, com o impedimento à criação de novas instituições mais fortes, confiáveis, imparciais, plurais e inclusivas.

⁹⁰ CARVALHO, Cleide. Ministro Barroso defende pacote anticrime de Moro: ‘importante e prioritário’. **In: O Globo**, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-barroso-defende-pacote-anticrime-de-moro-importante-prioritario-23565152>. Acesso em: 23 maio 2019.

⁹¹ BORGES, Rodolfo. STF impõe derrota a Lava Jato sobre caixa 2 e encampa guerra contra procuradores. **In: El País**, 15 mar. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/15/politica/1552605815_215499.html. Acesso em: 23 maio 2019.

1.3 DELIMITAÇÃO DE CORRUPÇÃO PRIVADA

A corrupção privada, embora guarde relação estreita, direta ou indireta, com a corrupção pública, desta se difere, justamente, pelo campo de origem do agente corruptor, qual seja, o setor privado, que atua por meio de manobras e ações desvirtuadas que podem se materializar em práticas corruptas. A corrupção privada, portanto, desestabiliza a livre concorrência e pode causar sérios prejuízos e consequências ao mercado econômico. Desde a celebração de contratos ilícitos, os pagamentos de subornos, a fim de se obter vantagens particulares indevidas, a corrupção privada devasta a igualdade de oportunidades e a eficácia do sistema político e social. Na prática, por exemplo, a formação de cartéis, com a criação de monopólios de setores que controlam o poder econômico, podem estabelecer livremente a fixação de preços incompatíveis com o mercado livre, desvirtuando a livre concorrência e boicotando a participação de outras empresas nacionais e multinacionais. Além disso, como verificamos alhures, vicia e prejudica o funcionamento regular de instituições públicas, inclusive, o desenvolvimento sustentável de países e governos, afetando com maior vigor a população mais pobre.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, assinada na cidade de Mérida, México, em 9 de dezembro de 2003, definiu várias normas, de cunho preventivo, repressivo e cooperativo, que devem ser observadas pelos países signatários. O Brasil promulgou o tratado por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. A Convenção estabelece em seu art. 1292 inúmeras disposições sobre o setor privado,

⁹² "Artículo 12. Sector privado 1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará medidas para prevenir la corrupción y mejorarlas normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas. 2. Las medidas que se adopten para alcanzar esos fines podrán consistir, entre otras cosas, en: a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes; b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado; c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas; d) Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas,

buscando, desta forma, instrumentalizar o controle e combate da corrupção privada. Dito isso, a corrupção privada pode se apresentar de muitas formas na esfera privada, seja por meio de negócios exclusivamente privados estabelecidos entre empresas jurídicas e/ou pessoas físicas, seja através de contratos, incentivos e outras relações com o setor público. Como se vê, a corrupção privada produz uma série de efeitos nocivos, causando prejuízo para individuais e coletivos. Por muito tempo persistiu a mentalidade no setor privado de que os pagamentos de subornos por empresas privadas eram necessários para enfrentar a burocracia emperrada de determinados entornos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Assim, poderia funcionar como uma espécie de “azeite” para impulsionar requisitos burocráticos e operações financeiras, devendo, inclusive, ser contabilizado nos custos operacionais das empresas privadas. Enfim, muitas condutas padronizadas na iniciativa privada engrossam as inúmeras possibilidades de práticas corruptas. Ribas Junior adiciona:

Agora, no âmbito privado, não é só envolvendo as transações com o setor público que surgem o suborno ou vantagens indevidas na relação entre principal e agente e empresas na operação do mercado. A lista de ações que podem ser consideradas corrupção privada é grande. Entendida essa espécie de corrupção como quando o agente privado age sem legitimidade ilegal e com prejuízo de uma coletividade, podendo notar sua

*incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales; e) Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo; f) Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción, y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación. 3. A fin de prevenir la corrupción, cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus leyes y reglamentos internos relativos al mantenimiento de libros y registros, la divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría, para prohibir los siguientes actos realizados con el fin de cometer cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención: a) El establecimiento de cuentas no registradas en libros; b) La realización de operaciones no registradas en libros o mal consignadas; c) El registro de gastos inexistentes; d) El asiento de gastos en los libros de contabilidad con indicación incorrecta de su objeto; e) La utilización de documentos falsos; y f) La destrucción deliberada de documentos de contabilidad antes del plazo previsto en la ley. 4. Cada Estado Parte denegará la deducción tributaria respecto de gastos que constituyan soborno, que es uno de los elementos constitutivos de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 15 y 16 de la presente Convención y, cuando proceda, respecto de otros gastos que hayan tenido por objeto promover un comportamiento corrupto”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.** Nova Iorque, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html. Acesso em: 23 mai. 2019.*

*presença interna e externamente em uma firma. Há uma forte percepção da corrupção privada no ambiente empresarial. Isso vale para as grandes, médias e pequenas organizações. Em qualquer uma dessas dimensões microeconômicas podem ocorrer atos relativos à sonegação de impostos, compra e venda de informações, espionagem, subornos, tráfico de influência, fraudes contra fornecedores e consumidores.*⁹³

Pelo funcionamento da própria dinâmica da corrupção privada, podemos concluir que sua dimensão é internacional e, ao contrário do comércio internacional oficial, não tem limites ou fronteiras econômicas. Justamente, por este mesmo motivo, uma política de cooperação internacional para o combate internacional da corrupção privada e do crime organizado, com o objetivo de harmonizar o controle e o combate à corrupção, é medida que precisa ser urgentemente incrementada.⁹⁴ Em que pese a pouca eficácia dos instrumentos internacionais desenvolvidos para o controle e combate da corrupção privada, o ponto de partida para o aperfeiçoamento e melhoras dos mecanismos de prevenção e repressão, tem “origem naqueles documentos internacionais a que se vincularam”.⁹⁵

Desta feita, ainda que tratados e convenções internacionais sejam levados a efeito, a falta de legitimidade governamental de muitos países e governos, não fosse a falta de vontade política para implementar os compromissos internacionais assumidos, pode impedir a criação de mecanismos que garantam o cumprimento das metas fiscais e dos compromissos oficiais prometidos. E, assim ocorrendo, os únicos investidores dispostos a comprometer fundos podem ser aqueles que possuem uma atitude de enriquecer-se rapidamente a curto prazo e, conseqüentemente, reproduzir práticas corruptas usualmente. O resultado pode ser a priorização de projetos imediatos que buscam benefícios a curto prazo, independentemente da necessidade ou interesse sociais. Daí o porquê ser tão incomum a continuidade de projetos de estado, haja vista que cada partido político ou governante que assume o comando da administração pública, quer ter o seu próprio canal para enriquecimento ilícito.

⁹³ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 138.

⁹⁴ DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; CERINA, Giorgio D. M. Sobre la corrupción entre particulares. Convênios internacionales y derecho comparado. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 19, n. 89, 2011.

⁹⁵ BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de; SANTOS, Cláudia Cruz. **A corrupção: reflexões** (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009, p. 34.

A privatização também pode reduzir a corrupção privada em grande escala, eliminando certos ativos do controle governamental, convertendo decisões burocráticas discricionárias descontroladas em tomadas de decisões privadas orientadas a partir das regras estabelecidas pelos interesses daqueles que exercem o poder econômico, estimulando novas oportunidades de corrupção, gerando círculos viciosos negativos de difícil identificação e controle. A lógica econômica do processo de privatização, sustenta Rose-Ackerman⁹⁶, deveria aperfeiçoar o produto ou o serviço estatal ofertado, desburocratizando e, assim, evitando práticas corruptas. Ademais, o processo de privatização só teria sentido se eliminasse o monopólio estatal. Assim, a manutenção de rendas monopolistas elimina qualquer justificativa plausível para uma privatização no interesse público. Se um Estado defende os princípios competitivos, não pode ao mesmo tempo, defender abertamente os monopólios. Os negócios corruptos podem então estabelecer esse objetivo, transferindo simplesmente os “lucros” do monopólio estatal para o bolso de empresários corruptores e empresas privadas criminosas que passam simplesmente a constituir um novo monopólio, agora estabelecido no interesse privado daqueles que exercem o poder econômico. Rose-Ackerman⁹⁷, lembrando Luigi Manzetti, sustenta que muitas privatizações latino-americanas aumentaram, em lugar de diminuir, a corrupção de mercados.

Seja como for, o monopólio de qualquer bem ou serviço se apresenta como verdadeiro veneno para o exercício democrático em um Estado de Direito. Nesta lógica, a corrupção privada reduz a consolidação das políticas públicas e dos benefícios sociais que poderiam advir da privatização e do lucro econômico das concessões públicas. Os empresários corruptores, usurpadores do poder econômico que exercem, continuam manipulando o poder de monopólio através de pagamentos subornos e de tratos delituosos estabelecidos com políticos corruptos, fulminando a eficácia e as vantagens que poderiam advir de um processo legítimo, adequado e racional de privatização do patrimônio público.

⁹⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 49.

⁹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 50.

A adoção de posições radicais, através de restrições, absolutas, rígidas e engessadas, tem demonstrado o desacerto prático, só fazendo aumentar, no lugar de diminuir, os criminosos dispostos a participar de toda a engrenagem da máquina burocrática da corrupção. Os objetivos da aplicação da lei devem ser, antes de tudo, isolar aqueles sistemas corruptos que estão fazendo mais dano à sociedade e, posteriormente, organizar os esforços e mudanças necessárias para transformar a corrupção em uma atividade mais custosa, arrisca e inválida. Como se sabe, a corrupção é um delito de cálculo, sendo pertinente a consideração da margem dos benefícios possíveis, estimulando também, através de incentivos legais, que os criminosos participantes busquem denunciar o funcionamento da rede de corrupção a qual pertençam, detalhando acordos, estratégias e estruturação. Recordando mais uma vez a equação de Klittigardi⁹⁸, $C = M + D - A$, ou seja, corrupção é igual a monopólio do poder, mais o poder discricionário, menos *accountability*.

Doutra senda, embora resultem claros os danos dos comportamentos empresariais corruptos⁹⁹, e se realmente se deseja combater eficazmente a corrupção privada, é preciso enfrentar o problema com uma visão estratégica global, haja vista que a simples adesão formal a acordos, tratados e convenções internacionais, não implica necessariamente na implementação dos compromissos assumidos. Vale indagar, em que pese reconhecermos a legitimidade dos organismos internacionais, até que ponto o discurso internacional de controle e combate ao fenômeno da corrupção visa realmente ser implementado de forma intencional e íntegra, ou, ao contrário, diante dos recorrentes maus exemplos de políticas internacionais extrativistas levadas a efeito por países desenvolvidos em guerras comerciais pautadas por falsas justificativas e recorrentes atos de corrupção e violência, não passa de um faz de conta entoado como um discurso meramente retórico e dissimulado. Como desabafa Galeano:

⁹⁸ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

⁹⁹ “A desatenção do critério de eficiência no mercado ativo, o modo de reação encadeia uma série de efeitos perversos que vão desde o desincentivo à inovação tecnológica por parte das empresas até o mencionado encarecimento dos produtos e sua perda de qualidade”. PASCUAL, Antoni Gili. Bases para la delimitación del ambito típico en el delito de corrupción privada: Contribución al análisis del art. 286 bis del Código Penal según el Proyecto de reforma de 2007. *In: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2007, p. 15.

Aviso aos delinquentes que se iniciam na profissão: não se recomenda assassinar com timidez. O crime compensa, mas só compensa quando praticado em grande escala, como nos negócios. Não estão presos por homicídio os altos chefes militares que deram a ordem de matar tanta gente na América Latina, embora suas folhas de serviço deixem rubro de vergonha qualquer bandido e vesgo de assombro qualquer criminologista. Somos todos iguais perante a lei. Perante a lei? Perante a lei divina? Perante a lei terrena, a igualdade se desigualava o tempo todo e em todas as partes, porque o poder tem o costume de sentar-se num dos pratos da balança da justiça.¹⁰⁰

O fim da impunidade, com especial atenção a estreita e correta aplicação do ordenamento legal vigente, também é um fator determinante para a reestruturação do sistema político e a estabilidade econômica e social. Embora não seja fácil encontrar o ponto de equilíbrio necessário entre prevenção (educação, fiscalização e controle), repressão (penas privativas de liberdade, etc.), recompensas (colaboração premiada, por exemplo) e a aplicação ampla e indistinta do ordenamento, a política anticorrupção nunca deve ter como objetivo buscar uma retidão utópica, como se fosse possível determinar uma “ética intocável” acima do bem e do mal. A corrupção gera muitos custos sociais, políticos e econômicos. É preciso, pois, ao compor o respeito aos direitos fundamentais, com a responsabilização efetiva dos criminosos, focar na utilidade dos resultados para limitar, controlar e diminuir os efeitos nefastos do fenômeno da corrupção na sociedade.

1.3.1 Corrupção na Economia

O custo do fenômeno da corrupção para a ordem econômica global talvez seja o fator de maior impacto nas mudanças estratégicas adotadas pelos organismos de ajuda e financiamento, organizações, entidades e instituições internacionais. O que era e muitas vezes poderia ser ignorado, agora não pode mais.

Os governos costumam controlar o mercado econômico por meio da distribuição de benefícios e riquezas, impondo diversos custos onerosos aos cidadãos. Esse controle estatal costuma ser realizado através das ações que afetam, direta ou indiretamente, a economia. Deste modo, as pessoas ou empresas que pretendem um

¹⁰⁰ GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**: a escola do mundo ao avesso. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999, p. 207.

tratamento diferencial podem estar dispostas a pagar uma determinada quantia para obter vantagens especiais. Estes pagamentos são corruptos se são realizados ilegalmente para governantes, agentes políticos, servidores públicos e intermediários com a finalidade de obter um benefício ou evitar um custo. A corrupção, neste aspecto econômico, pode se apresentar como um sintoma de que algo não funciona bem no sistema econômico. As instituições criadas para conduzir a interação entre cidadãos e Estados são pervertidas com o objetivo de enriquecimento pessoal, proporcionando benefícios indevidos para corruptos e corruptores, criando incertezas e instabilidades no mercado. O suborno da corrupção acaba por minar a legitimidade e a eficácia dos governos.

De acordo com dados obtidos no site das Nações Unidas, a corrupção passou a ser considerada o maior problema do Brasil em 2018, sendo que, no ano anterior, houve queda no ranking do Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional:

Em 2018, a corrupção passou a ser considerada o maior problema do Brasil, segundo pesquisa do Datafolha. E não é por menos. Estimativas do Tribunal de Contas da União apontam que desde a década de 1970 o país perdeu 300 bilhões de reais apenas em obras de infraestrutura. No cenário internacional, a situação também é alarmante. Em 2017, o Brasil caiu 17 posições no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional. Segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que agrega as principais economias mundiais, a corrupção movimenta 2,6 trilhões de dólares por ano globalmente. O prejuízo equivale à metade de tudo o que o mundo precisa para garantir uma infraestrutura adequada a seus cidadãos até 2030. Compromissos promovidos por órgãos como o Grupo de Ação Financeira Internacional (FATF-Gafi) buscam reverter essa situação¹⁰¹.

Os Relatórios Econômicos da OCDE, em 2018, apontam, ainda, que:

A dimensão generalizada das práticas de corrupção nos níveis mais altos, expostas por recentes denúncias, também revelou desafios significativos na área da governança econômica. Isenções fiscais, empréstimos subsidiados, políticas de apoio a setores industriais específicos e irregularidades em contratos com órgãos públicos ou empresas estatais fizeram com que grandes vantagens econômicas fossem distribuídas ao setor corporativo, criando um solo fértil para o rentismo e subornos políticos. O rentismo também surgiu como resultado de políticas que protegem da concorrência uma grande parte da economia, inclusive por

¹⁰¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Global:** combate à corrupção é oportunidade para setor privado. 12 dez. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pacto-global-combate-a-corrupcao-e-oportunidade-para-setor-privado/>. Acesso em: 21 maio 2019.

meio de barreiras comerciais. Essas políticas acabaram redistribuindo fundos públicos na direção dos abastados e tornaram o processo de decisões políticas menos transparente. Ao mesmo tempo, premiaram empresas com conexões políticas em vez daquelas que apresentaram o melhor desempenho. Reconsiderar essas políticas reduzirá as desigualdades de renda e de oportunidades e elevará a produtividade¹⁰².

Ressalta-se, ainda, os dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, os custos da corrupção superam 5% do PIB global por ano. O custo da corrupção para o mundo, também segundo a OCDE, é de mais de USD 2.6 trilhões anuais. Para o Banco Mundial, o mundo perde para a corrupção cerca de USD 1 trilhão por ano.

Há dados regionais também: 25% do PIB da África simplesmente desaparecem por causa da corrupção, segundo a União Africana. São quase USD 148 bilhões perdidos, que poderiam se converter em desenvolvimento. Em alguns países em desenvolvimento, conectar-se a redes de saneamento custa de 30% a 40% a mais por causa da corrupção, segundo a Transparência Internacional. Para essa organização, aliás, a corrupção no setor de construção custa USD 18 bilhões por ano, também nos países em desenvolvimento. De acordo com o Fórum Econômico Mundial, aliás, o setor de construção gera, no planeta, USD 8 trilhões anuais em lucros. Até 2030, deverá alcançar USD 17,5 trilhões anuais. Mas, a cada ano, estima-se que, de 10% a 30%, desse lucro se perde para a corrupção.

Pesquisa do Banco Mundial estima que até 80% de fundos públicos de saúde nunca chegam aos centros de saúde. Motivo: corrupção. Na área ambiental, o prejuízo também impressiona. Estima-se que quantidade de madeira avaliada entre USD 10 bilhões a USD 23 bilhões é cortada por ano, de acordo com dados da Transparência Internacional. A extração ilegal de madeira contribui para aproximadamente 20% das emissões de gás de efeito estufa. Nesse quadro, não é de se espantar que, no mundo, 6 em cada 7 pessoas vivam em um país com sério problema de corrupção, indica a Transparência Internacional¹⁰³.

¹⁰² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Relatórios Econômicos**. 28 fev. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/economic-survey-of-brazil-2018-pt.htm>. Acesso em: 21 mai. 2019, p. 09.

¹⁰³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **PNUD faz alerta sobre impacto da corrupção no desenvolvimento**. 9 dez. 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2016/12/09/pnud-faz-alerta-sobre-impacto-da-corrup-o-no-desenvolvimento.html>. Acesso em: 24 maio 2019.

De fato, segundo o Fundo Monetário Internacional “conter a corrupção poderia gerar cerca de US\$ 1 trilhão em impostos anualmente ao redor do mundo, segundo uma pesquisa do Fundo Monetário Internacional.”¹⁰⁴

Em muitas regiões corruptas, empresários gastam horas e realizam diversos esforços em tratativas com agentes públicos para estabelecer determinados “encaminhamentos” e “acertos”. Na Ucrânia, por exemplo, 30%; 7% em El Salvador e 15% na Lituânia e no Brasil. Os governos toleram a corrupção enquanto que o arrecadador recolhe uma quantidade igual ao objetivo fixado. Quanto maior a diferença do “lucro” obtido com o suborno, maior é a corrupção.¹⁰⁵

Parece certo, entretanto, que muitos seguimentos tradicionalmente conservadores que atuam no mercado internacional utilizando-se da corrupção como instrumento profissional para concretização de seus negócios, continuam apostando na impunidade, seja remunerando intermediários com comissões atraentes, seja pagando estrategicamente gordos subornos para agentes públicos determinados. Tanto os empresários corruptores, como os agentes públicos corruptos, causam um prejuízo relevante para o mercado mundial ocultando cifras e valores robustos despendidos ou recebidos na ilegalidade, sem a observância das regras e padrões legais instituídos, sonegando impostos, divisas e lavando dinheiro oriundo do crime organizado.

As diversas consequências provenientes da economia mundial não podem ser melhores entendidas como fenômenos isolados e restritos aos efeitos na produção e na distribuição de bens e serviços entre os cidadãos, países e governos pelo globo terrestre. A produção e o consumo estão visceralmente envolvidos no fenômeno da corrupção. Certo é que a economia mundial não pode mais ficar indiferente aos procedimentos corruptos e criminosos que usam e alimentam o mercado como forma de perpetuação de grandes e poderosas organizações criminosas.

¹⁰⁴ G1. **Corrupção desvia U\$ 1 trilhão em impostos globalmente, diz FMI**. 4 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/04/corruptcao-desvia-u-1-trilhao-em-impostos-globalmente-diz-fmi.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2019.

¹⁰⁵ “En 1996, los propietarios y directores de empresa emplearon un promedio de 30% de su tiempo tratando con funcionarios. En otros países, los porcentajes se sitúan entre el 7% en El Salvador y el 15% en Lituania o en Brasil” (Kaufmann 1997) apud ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 21.

O sistema econômico mundial, não só faz parte da instituição de práticas corrutas, como também se vê afetado como vítima de várias relações econômicas ilícitas, irregulares, escamoteadas e desvirtuadas. Assim, pode ter um papel preponderante para a tomada de consciência em relação aos efeitos nefastos da corrupção e, conseqüentemente, ajudar a compreender e controlar o fenômeno mundialmente, criando novos mecanismos de identificação, controle, limitação e combate aos atos de corrupção.

A identificação de transações criminosas, como a transferências de grandes quantias para paraísos fiscais, sem a observância da origem lícita e as regras oficialmente estabelecidas pelo mercado, pode dar uma boa dimensão global das causas, efeitos e conseqüências da corrupção global.

O tema da corrupção na economia, seus efeitos, causas e conseqüências, como se vê, complexo e arenoso, não é unanimidade entre economistas, juristas, acadêmicos, empresários, políticos e governantes, os quais, naturalmente, costumam destacar o foco da análise que lhes interessam respectivamente. Essa percepção míope e individualizada, além de possibilitar a aplicação distorcida de formas e metodologias diversas para a análise do fenômeno na economia, prejudica o conhecimento da real dimensão da corrupção nos mercados nacionais e internacional. Não basta mais, entretanto, a visão de índices econômicos frios e estatísticos sob a ótica da macroeconômica e da ótica microeconômica.

É preciso, sem prejuízo do estudo especializado em áreas e dimensões distintas, ver mais longe do que nossos olhos possam enxergar, somando e agregando conhecimentos em busca de denominadores comuns que possam estabelecer uma teoria de mercado universal, muito além de cálculos e de conceitos econômicos básicos. Ao descrever o funcionamento da economia, sua dinâmica de mercado e o desenvolvimento econômico proporcionado, faz-se necessário incluir novos estudos que possibilitem a compreensão do fenômeno da corrupção no sistema econômico.

Indagado de outra maneira, enquanto fenômeno universal que desvirtua e prejudica a concorrência leal pelo mérito e pela competência, quão nociva é a corrupção para o mercado mundial e para a convivência pacífica, harmônica e universal entre sociedades, países, ideologias e governos?

Como informa Rose-Ackerman¹⁰⁶, inicialmente pode ocorrer como forma de oferta fixa, por exemplo, no caso do agente público que fornece um número fixo de licenças ou serviços, com um número de pessoas com direito a obtê-los excedente a oferta, situação em que o mercado corrupto funciona com eficácia em relação aqueles que tenham maior disposição para o pagamento de licenças ou serviços. Neste caso os bens ou serviços poderiam ser vendidos legalmente com o mesmo resultado, ressalvada o recebimento de vantagens (receitas). Neste caso, os subornos têm a função de aumentar as receitas dos agentes públicos. Em resumo, se existem condições competitivas, tanto no mercado corrupto como no mercado de trabalho, os pagamentos ilegais funcionam como os preços e valores determinados pelo próprio mercado. Por outro lado, pode ocorrer na forma de oferta variável, hipótese em que os agentes públicos podem influenciar na quantidade e na qualidade de serviços oferecidos e na indicação dos favorecidos. Assim se sucedendo, a corrupção contribuirá inevitavelmente para ineficiência do mercado. Um único agente público concentra o poder discricionário de outorgar permissões ou subvenções, vigiar as infrações à lei e firmar contratos. A receita, previsível, é trágica.

Ademais, ainda que a quantidade seja escassa, porém variável, pode o agente público distribuir serviços e bens por um valor abaixo daquele estipulado pelo mercado, justamente com o objetivo de aumentar as vantagens econômicas oferecidas. Como se sabe, as empresas ou os indivíduos que não possuem as qualificações ou os requisitos necessários para obtenção ou participação dos serviços públicos, poderão ter uma maior propensão para pagar subornos, haja vista que, na legalidade, não terão a competência e os requisitos necessários para a respectiva habilitação. Quanto maior é o poder discricionário dos agentes públicos e menores são as opções disponíveis para as empresas privadas e indivíduos, maiores serão os custos de um sistema que tolera e aceita a corrupção banalizada. Os custos práticos são traduzidos na perda de tempo, energia e a implicação de riscos assumidos pelos favorecidos como a relação de dependência estabelecida com o pagamento de subornos.

¹⁰⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 15-9.

Como diz o velho brocardo popular: “Tempo é dinheiro”. Muitas pessoas e empresas pagariam para evitar adiamentos, atrasos e contratemplos, situações que, em muitos países e governos, não podem ser obtidas facilmente sem o pagamento de subornos. O alto custo gerado pela relação promiscua estabelecida entre empresários corruptores e agentes públicos corruptos através do suborno induz que muitas empresas atuem no setor informal, inclusive, ocultando vendas, custos e contabilidades. Com grandes perdas para o poder público, os elevados níveis de subornos desestimulam novos investimentos e a criação de novas empresas. A atividade privada empresarial se torna uma “atividade de alto risco”.

A corrupção generalizada na forma de pagamentos de subornos institucionalizados nas atividades públicas, como forma de reduzir custos ou reduzir impostos e tarifas aduaneiras, tem consequências sérias e graves. Os subornos se produzem na concessão de serviços públicos, na fiscalização de construções, nos regulamentos e normas que regulam o meio ambiente e a segurança do trabalho. Onde se encontrar presente um agente público com amplo poder discricionário, sempre existirá estará presente a corrupção em forma de subornos ou vantagens indevidas. Os regulamentos que normatizam a exploração de recursos naturais costumam estar especialmente expostos à corrupção, haja vista que existem grandes riquezas, cifras e interesses em jogo. Sujeitas a processos licitatórios competitivos, empresas podem tentar aumentar seus ganhos posteriores através do pagamento de subornos para assegurar acordos mais favoráveis e lucrativos.¹⁰⁷

A incidência de impostos e de tarifas aduaneiras sempre causam um impacto nos custos empresariais, sendo objeto internacional de atenção, inclusive por sua relevância no comércio exterior. Daí, muitas vezes, o interesse na corrupção de agentes fazendários ou aduaneiros para reduzir impostos, taxas e acelerar benefícios. Tal dinâmica tem como consequência uma inadequada e injusta distribuição dos encargos econômicos, na qual qualidade, competência e mérito não são referências importantes. Os empresários corruptores e os agentes públicos corruptos dividem, entre si, as vantagens econômicas oriundas da transação criminosa, causando custos elevados para

¹⁰⁷ “*Allí donde los funcionarios respectivos tienen un poder discricional, existe un aliciente para el soborno*”. ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 24.

todo o sistema econômico diante a deficiência da oferta dos serviços, especialmente para os mais pobres, que “não possuem os contatos certos” e as “oportunidades adequadas”. Novas oportunidades de práticas corruptas representam uma crescente chaga para a transformação social em busca de instituições econômicas e políticas mais inclusivas, impedindo as necessárias reformas, reduzindo ainda mais a legitimidade governamental e o senso comum de justiça. Um sistema impositivo com aduanas corruptas, que favorecem grupos de detém o poder econômico, político ou de autoridade, em detrimento da coletividade, pode destruir os esforços para a construção de um governo embasado numa estrutura fiscal sólida, estável, imparcial e confiável. A corrupção é generalizada quando as escalas de impostos sobre a renda são muito elevadas. Impostos elevados sobre a renda dos cidadãos conduzem a mais subornos e a outros tipos de evasões fiscais que levam a mais evasões e, assim, num círculo vicioso espiral negativo e contínuo, a continuidade de novas práticas delitivas de difícil limitação e controle.¹⁰⁸

Nesse sentido, próprios são os ensinamentos de Mungiu-Pippidi, ao conformar que em entornos institucionais com sociedades pobres e mal remuneradas no setor público, a força da corrupção poderá prevalecer diante do estímulo da atuação de empresários corruptores. A corrupção poderá lograr pagar melhores “salários” (subornos) para determinados agentes públicos importantes na gerência política e administrativa dos países afetados. Dito de outra forma, muitos governos de entornos subdesenvolvidos não podem pagar juízes, funcionários aduaneiros e membros do parlamento mais do que o montante que estes podem arrecadar por meio da corrupção. Como se sabe, a pobreza, a desigualdade social e a ausência de um processo educativo qualificativo, são fatores desencadeadores do fenômeno da corrupção, havendo uma tendência a criação de redes de clientelismo, troca de favores e pagamentos institucionalizados de subornos. Mungiu-Poppidi adverte que:

In a poor society with very low wages in the public sector, corrupt behavior will always pay more. Underdeveloped countries cannot pay judges, customs officers, and members of parliament more than the amount they can make from corruption. This, the discussion of “incentivizing” people to be less corrupt should not refer to wages alone, for it makes no sense when an average bribe for a legislator or judge is far higher than the lev dollars that

¹⁰⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 27.

might, exceptionally, be offered as a raise. Also, lack of income and its effect on corruption should be understood as a context, for it means that everybody – judges, clerks, lawyers, law enforcers, and witnesses – would all be “poor”, with all the undesirable consequences and vulnerability to fraud and corruption that result from that. Poverty and great differences in income unbalance the so-called Schelling diagram, causing both corruption and assumptions about how corruptible people are given their material situation to lean toward the area where most people are engaged in corrupt transactions, whether that is belonging to patronage networks, exchanging favors, or taking bribes. This is exactly the development context the Human Development Index covers.¹⁰⁹

Ademais, como se verificado anteriormente, quando da conceituação do fenômeno sob o viés político, as consequências econômicas podem ser determinantes para a sustentabilidade governamental, impactando diretamente na credibilidade, confiança, imparcialidade e legitimidade política das instituições.

De outro lado, por incrível que possa parecer, como já ressaltamos no item anterior, há quem sustente que a corrupção se apresenta nestes casos como o “azeite” necessário para o bem funcionamento do sistema econômico¹¹⁰. Sustentam “os expertos”, que o efeito da corrupção no mercado, com as manipulações de regras, os favorecimentos de concorrências públicas, os pagamentos de subornos, as doações ilegais de campanhas eleitorais, dentre outros desvios ilegais e criminosos que possam afetar, direta e indiretamente, a economia de mercado, seriam todos os instrumentos destinados para alimentar as próprias atividades que dão giro ao mercado financeiro, alimentando a economia e, portanto, beneficiando a sociedade em geral. Esse raciocínio, hipócrita, quando muito ingênuo, parece não se sustentar. Ao invés do exercício de uma democracia material baseada na educação crítica de seus cidadãos, os donos do poder

¹⁰⁹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 91-2.

¹¹⁰ E o argumento não vale só para economistas e teorias do mercado. No Brasil, o membro do Ministério Público Federal, o subprocurador-geral da República, Doutor Eugênio Aragão, sustentou que a maior operação contra o crime organizado já realizada no Brasil, a chamada operação Lava Jato, afetou, negativa e irresponsavelmente, a economia. Não fossem os dados distorcidos e superficiais que apresenta para sustentar sua “tese econômica”, parece que não poupou críticas generalizadas e ofensivas contra seus colgas Procuradores da República e magistrados que atuaram no caso. Despercebido não passa, entretanto, suas ligações ideológicas com o Partido dos Trabalhadores, assim como com o ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva (réu na Lava Jato). AMORIM, Paulo Henrique. **ARAGÃO: a Lava Jato faz mal à Democracia – Janot é parte do mal**. 23 out. 2016. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/aragao-a-lava-jato-faz-mal-a-democracia>. Acesso em: 21 maio 2019.

instrumentalizam o mercado econômico como uma estrutura destinada à manutenção de favores mútuos e privilégios distintos, beneficiando largamente aqueles que controlam o poder econômico, político e de autoridade. Rose-Ackerman¹¹¹, em sentido oposto àqueles que sustentam eventuais benefícios sociais oriundos da tolerância do fenômeno da corrupção, destaca os seguintes argumentos: 1) A tolerância da corrupção em organismos públicos importantes, como na arrecadação pelo fisco ou na concessão de serviços públicos, pode gerar efeitos em outras áreas e setores, com consequências nefastas para toda a sociedade, afetando com maior vigor aos mais pobres; 2) Determinados agentes públicos possuem um poder discricionário ilimitado, o que lhes possibilita a criação de procedimentos ocultos que se transformam em verdadeiras ferramentas para conseguir subornos e benefícios indevidos. Havendo variação na vulnerabilidade dos indivíduos e das empresas privadas diante das demandas corruptas, o resultado poderá ser identificado por meio de um padrão de atuação funcional pautado pela arbitrariedade e pela institucionalização de pagamentos injustos e distorcidos. O estímulo e a disposição para o pagamento de subornos poderão ter como consequência o funcionamento de um sistema baseado na troca de favores especiais concedidos a alguns, em detrimento de toda a coletividade. Ademais, agentes públicos podem criar oportunidades corruptas que prejudiquem a própria governança.¹¹² 3) A corrupção também pode contribuir para criar uma atmosfera de irregularidade nos negócios públicos, uma nuvem cinzenta de incertezas e dúvidas. Os empresários pagam subornos para ter segurança de que as coisas ocorram como deveria naturalmente acontecer. Todavia, esta suposta segurança acaba sendo uma ilusão, haja vista que não se pode garantir resultados de acordos ilícitos provenientes de tratos corruptos. A curto prazo os subornos podem reforçar a eficácia da arrecadação de impostos e de tributos, porém, com o passar do tempo e com a banalização da corrupção na burocracia estatal, estabelece grandes vícios e dificuldades, gerando uma insustentabilidade no funcionamento do sistema de

¹¹¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 21-3.

¹¹² “*En Italia, donde los largos atrasos burocráticos son la norma, los funcionarios piden frecuentemente sobornos sólo para hacer su trabajo. Como consecuencia, el resto del público padece aún más retrasos (Della Porta y Vannucci 1997 a: 525-526)*”. ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 22.

governo. Os subornos para garantirem a segurança da “coisa certa”, acabam estabelecendo diferenças de tratamento entre as empresas concorrentes, assegurando a “*coisa errada*”.

Como se constata, os subornos pagos para reduzir as incertezas dos trâmites burocráticos podem ter o efeito reverso ao aumentar, ainda mais, a percepção social de insegurança. As potenciais empresas investidoras, considerando o quadro econômico arriscado e imprevisível, deixam de realizar investimentos. As empresas que se beneficiam dos subornos também resistem as mudanças para aumentar a transparência das normas e das leis, contando com o apoio de seus aliados que agem de dentro do aparato estatal, todos contrários a criação de novos mecanismos que possam dinamizar a economia, tornando-a mais inclusiva, aberta, competitiva, justa e transparente. Em suma, ainda que os subornos possam representar pagamentos que incentivam os agentes públicos, uma política de tolerância ativa debilitará as perspectivas de melhoras a longo prazo. A tendência será a deslegitimação do governo frente a seus cidadãos. Os eventuais subornos, se forem considerados como aceitáveis socialmente, devem ser imediatamente legalizados, ou seja, retirados da clandestinidade das atividades criminosas. Todavia, importante registrar, nem todos os subornos através de pagamentos como incentivos aumentam a eficácia burocrática. Justamente, em regra, ao contrário, pois podem incentivar aos agentes públicos para que criem mais atrasos e novos – desnecessários – trâmites burocráticos nos serviços públicos, com o desiderato planejado de “criar dificuldades” para “vender facilidades” e favorecimentos aos cúmplices das “*regras do jogo*”.

A hipótese da admissão de práticas irregulares na burocracia estatal, como por meio do pagamento de subornos, a concessão de privilégios e outras vantagens, pode até, excepcionalmente, funcionar em sistemas ditatoriais, presente a necessidade de combater leis e regulamentos arbitrários. Todavia, se estas atividades públicas são realizadas por agentes públicos mal remunerados, não vocacionados e desmotivados profissionalmente, muitas serão as chances para o implemento desvirtuado de uma corrupção sistemática e endêmica, com o pagamento ordinário de subornos e a padronização de desvios de condutas no cotidiano da administração pública.

Não fosse tudo isso, a corrupção é um fenômeno complexo, também com forte viés e importância econômica. Rose-Ackerman aborda com propriedade a questão ao recordar que a corrupção “*afecta a la competitividad de la economía global y la eficacia de la inversión y los proyectos de desarrollo em todo mundo. Además, la palanca económica puede ser la única forma efectiva de presionar la reforma.*”¹¹³

A tolerância da corrupção nos governos, como na arrecadação fiscal ou nas licitações de serviços públicos, afeta toda economia, gerando efeitos negativos na educação, saúde, segurança, enfim, nas políticas públicas essenciais, com consequências nefastas para os cidadãos menos favorecidos. De toda sorte, não fosse óbvio e ululante, Ribas Junior¹¹⁴ ressalta importantes estudos que analisam com

¹¹³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma.** Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 244.

¹¹⁴ “O cenário propício para a prática da corrupção — transferência ilícita de renda do patrimônio público para o privado — apresenta algumas variáveis que se repetem. Essa repetição de variáveis (tidas economicamente como causas) e os atos de corrupção, que igualmente se reproduzem em razão de sua presença é o que permite o estudo sistemático do fenômeno. Em termos macroeconômicos essas variáveis são as seguintes: - falta de transparência nos negócios públicos e privados; - alto poder discricionário nas mãos de poucos e exclusivos dos funcionários públicos; - excessiva regulação por parte do Estado; - economia com preços administrados pelo Poder Público; - monopólio na concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício de atividades privadas; e - burocracia estatal ineficiente (nesse aspecto ver: Klitgaard (1994), Mauro (1995), Tanzi (1998) e Rose-Ackerman (2001) adiante). Para encontrar causas, dimensões e consequências, os economistas valem-se basicamente de quatro teorias: (i) da rent-seeking; (ii) teoria das agências; (iii) teoria dos jogos; e (iv) uso da Proxy. A primeira delas é definida como “o comportamento em um contexto institucional onde os esforços para maximizar ganhos geram desperdício social, ao invés de um excedente social” (BUCHANAN, 1980 apud MACIEL, 2012, p. 6). Maciel (2012) lista outras definições, como a de McNut, que define rent-seeking como “custos implícitos ou escondidos que são atribuídos à criação de escassez artificial promovida, em muitos casos, pelo provimento, por parte do governo, de direitos de monopolistas através do suborno e de lobby do governo” (MCNUTT, 1996 apud MACIEL, 2012, p. 6). [...] A corrupção, sob o aspecto econômico, não pode ser atribuída exclusivamente ao comportamento do indivíduo. Suas causas são estruturais. Estão relacionadas com a intervenção do governo na economia. Esse fator é mais importante diante das reservas de mercado, monopólio e excesso de regulação (MAURO, 1997, p. 4; TANZI, 1998, p. 24). Há vários estudos de que a corrupção cresce na relação direta do número de procedimentos burocráticos que as empresas enfrentam para entrar em funcionamento, para produzir e vender em um mercado sob rígido controle estatal. E esses passos burocráticos implicam em elevados custos, de onde se extrai que o denominado “custo Brasil” é uma barreira à operação da economia, sem necessitar pagar subornos para vencer os entraves burocráticos. Sob esse ângulo, é da década de 1970 o apontamento de duas causas básicas. A primeira é a regulamentação excessiva e a segunda o poder discricionário dos funcionários públicos. Elas se constituem em oportunidade e incentivo para a corrupção (ROSE-ACKERMAN, 1978 apud SCHWARTZWANN, 2012, p. 6). De fato, a regulamentação é o meio mais intenso de intervenção estatal. Essa intervenção torna os atores privados do mercado e reféns dos sistemas burocráticos de autorização, fiscalização e controle. Cresce o poder discricionário dos servidores públicos. Acrescente-se, ainda, a falta de transparência e prestação de contas e, nesse sentido, é possível uma aproximação da fórmula da corrupção imaginada por Klitgaard (1994). Segundo o autor, a corrupção é igual a monopólio, mais o alto poder discricionário e menos transparência ($C = M + D - T$). É assim que se cria o ambiente propício para que a corrupção nasça e grasse com os efeitos nefastos conhecidos”. RIBAS JUNIOR, Salomão.

profundidade as causas econômicas da corrupção. Ao destacar o cenário propício para práticas corruptas, presente uma simbiose entre público e privado, identifica a repetição de algumas variáveis econômicas relacionadas com o fenômeno da corrupção em termos macroeconômicos: a) a falta de transparência nos contratos e relacionamentos públicos negociados com a iniciativa privada; b) o poder discricionário distorcido e amplo concentrado em poucos e determinados agentes públicos; c) a regulação estatal excessiva; d) a economia com preços gerenciada pelo governo; e) o monopólio na concessão de licenças, permissões e autorizações para o desenvolvimento de atividades e projetos privados; e d) a deficiência e a utilização indevida da burocracia estatal. Ademais, como acrescenta Rose-Ackerman¹¹⁵, a corrupção institucionalizada em formas de subornos, diminui o tamanho do mercado e reduz custos oficiais; funciona como uma forma escamoteada para a realização de pagamentos extras em forma de incentivo; e, por fim, permite o desenvolvimento ordinário de atividades criminosas.

Já no que diz respeito as consequências nefastas da corrupção para a economia, Ribas Junior¹¹⁶ ressalta a escassez de recursos públicos como fator

Corrupção pública e privada – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 65-69.

¹¹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 11-2.

¹¹⁶ “Conhecida a existência de transferência ilícita de parte do patrimônio público para o setor privado, salta à vista que houve perda para o erário. Essa perda não é neutra nem anulável imediatamente pelo remanejamento ou criação de renda adicional. A diminuição de recursos públicos reduz a capacidade de investir do Poder Público. Para calcular esse prejuízo, a primeira coisa a saber é se esses recursos se transformam em outro investimento na mesma economia ou não. São comuns as denúncias de que esses recursos desviados são transferidos para paraísos fiscais ou, exclusivamente, para a especulação no mercado financeiro. Para o Banco mundial, a corrupção afeta a economia, reduzindo o seu crescimento e aumentando os gastos governamentais. As consequências da corrupção são as seguintes: a) diminuição do nível de investimento; b) dificulta o desempenho econômico; c) altera os gastos, especialmente os investimentos em serviços básicos; e d) aumenta o desemprego (MAURO, 1997, p. 6). Uma das consequências mais graves é a circunstância que, face aos níveis altos de corrupção, mais diminuem os recursos para a educação (MAURO, 1997, p. 10). Ora, se níveis bons de educação são essenciais para o desenvolvimento econômico e social, a falta de recursos provoca, com a corrupção, um círculo vicioso de pobreza. (...) Não são essencialmente diferentes as conclusões de Rose-Ackerman e Truex (2012, p. 15): ‘Corruption – reduce investment, fiscal instability, leakage of public resources, low government legitimacy, reduced human capital, heightened inequality, low interpersonal trust — law welfare’. É claro que aí se tem consequências, cuja raiz está no desvio de recursos e baixo nível de investimentos públicos, mas que afetam a sociedade em suas múltiplas faces. Chegam a comprometer a própria democracia e a qualidade de vida. É quando se entra nos círculos viciosos ou virtuosos. O primeiro — vicioso — mostra “Higher levels of corruption – lower social/psychic costs-lower probability of being caught” (ROSE-ACKERMAN; TRUEX, 2012, p. 19). Já no círculo virtuoso tem-se que “Lower levels of corruption— higher social/psychic costs — higher probability of being caught” (ROSE-ACKERMAN; TRUEX, 2012, p. 19). O que se conclui é que possíveis efeitos econômicos positivos de um processo de tolerância da corrupção são pouco significativos,

determinante para a incapacidade estatal de investimento nas políticas públicas básicas, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, saneamento básico, lazer, segurança, etc. O fenômeno da corrupção ocasiona a redução de investimentos na economia; causa insegurança e instabilidade fiscais; acarreta a evasão de divisas e a diminuição de recursos públicos disponíveis; diminui a confiança, a credibilidade e a legitimidade nas instituições públicas; restringe o capital humano; aumenta a desigualdade social; enfim, desestimula a competitividade pelo mérito e o desenvolvimento econômico sadio.

Em resumo, para que não reste qualquer dúvida, não parece ser válido ou aceitável o argumento de tolerância da corrupção governamental na “medida certa”, pois: a) os pagamentos indevidos geram a ineficiência dos serviços públicos; b) caso os subornos se revelem adequados para o bom funcionamento burocrático, devem ser reconhecidos e legalizados; c) a defesa da instituição do suborno como instrumento de distribuição de pagamento para agentes públicos desvirtua o poder discricionário original, estimulando desvios de conduta e prejuízos financeiros; e d) A corrupção é onipresente e mina a legitimidade dos governos, formando uma nuvem nebulosa sobre os negócios governamentais, destruindo a confiança, o crédito e a legitimidade do Estado. O pagamento de subornos não pode substituir a estabilidade proporcionada pelo Estado de Direito e, a longo prazo, não pode resolver os problemas sociais, econômicos e políticos que só um debate público, consistente, plural e inclusivo, pode estabelecer.

Seja qual for a tese ou o cálculo escolhido, para restar indubitável que eventuais “*efeitos econômicos benéficos*”, provenientes da institucionalização do fenômeno da corrupção nos governos, serão sempre irrelevantes, social e coletivamente, em comparação com a dimensão dos inúmeros e nefastos efeitos negativos causados. A corrupção, por assim resumir, adocece toda uma sociedade. Ao mesmo instante que favorece, prestigia, seleciona, privilegia, elege e oportuniza a poucos afortunados; desfavorece, desprestigia, rejeita, despreza, discrimina e obstaculiza a muitos excluídos.

1.3.2 Corrupção Internacional

diante da imensa quantidade e dimensão dos efeitos negativos”. RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 65-9.

Como já ressaltado por diversas ocasiões em tópicos anteriores, qualquer medida ou planeamento universal de controle e combate à corrupção não será exitosa se não se sustentar num pilar muito bem estruturado de cooperação internacional entre instituições públicas e privadas, governos e empresas privadas, com o objetivo de regulamentar e fiscalizar a execução de transações e negócios internacionais, estimulando iniciativas transparentes e economicamente equilibradas entre os participantes, impondo a observação rigorosa de regras e obrigações universais aplicáveis a todos os participantes do comércio internacional, identificando e dificultando a disseminação de atos de corrupção supranacionais por parte do crime organizado. Como se disse, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção 117, ou, simplesmente, Convenção de Mérida, poderia representar este pilar necessário para planejar as regras padrões destes acordos internacionais de controle e combate à corrupção, haja vista que poderia ser aplicado em escala universal.

É bem verdade, sem prejuízo das guerras ilícitas e dos excessos criminosos praticados pelas grandes potências, a corrupção privada internacional manipulada pelo crime organizado, revela maior preocupação e dificuldade de percepção, justamente por seu funcionamento sem regras e limites oficiais. Deveras, a priorização de regras e mecanismos destinados ao controle e limitação da corrupção por parte do crime organizado se apresenta como um foco de atuação mais coerente e necessário, atentando-se não apenas aos fundamentos basilares da economia mundial, embasado na *livre concorrência do mercado*¹¹⁸, mas também no fortalecimento dos princípios universais do Estado democrático de Direito. Chamando atenção para o problema, Ziegler adverte que:

Existe crime organizado (transcontinental) quando uma organização cujo funcionamento é semelhante ao de uma empresa internacional pratica uma divisão muito aprofundada de tarefas, dispõem de estruturas

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.** Nova Iorque, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html. Acesso em: 23 maio 2019.

¹¹⁸ DÍEZ, Carlos Gómez-Jara. Corrupción en sector privado: ¿competencia desleal y/o administración desleal? *In: Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n. 74, may/ago. 2008, p. 229.

*hermeticamente fechadas, concebidas de maneira metódica e duradoura, e procura obter lucros tão elevados quanto possível cometendo infrações e participando da economia legal. Para isso, a organização recorre à violência, à intimidação, e tenta exercer sua influência na política e na economia. Ela apresenta geralmente uma estrutura fortemente hierarquizada e dispõe de mecanismos eficazes para impor suas regras internas. Seus protagonistas, além disso, podem ser facilmente substituídos.*¹¹⁹

Como pode ser concluído, a limitação da corrupção privada nos negócios internacionais realmente é uma prioridade que deve ser assumida pelos governos mundiais num sistema de cooperação conjunta. Não é segredo para ninguém que o fenômeno da corrupção depende dos dois lados da mesma moeda, o empresário corruptor e os agentes públicos, políticos e governantes corruptos. O problema da corrupção “internacionalizada” é que, ao contrário dos governos que possuem soberanias com limites determinados, o crime organizado internacional, por meio de grandes empresas multinacionais aparentemente lícitas, utiliza os pagamentos de subornos, dentre outros instrumentos, em busca de vantagens, dividendos e lucros, para, ao lado dos dirigentes das elites locais, usurpar o poder econômico que exercem em proveito próprio e da organização criminosa a qual pertencem ou estão conectadas.

De outro ponto, não parece ser aceitável também a visão distorcida de que as multinacionais apenas se sujeitam a um sistema cultural onde os “presentes”, subornos e benefícios ocultos, proveniente do clientelismo arraigado em países pobres ou em desenvolvimento, limitando-se ingenuamente a participar de acordo com as regras do jogo. *“Es muy insultante suponer que una cultura tradicional de hacer regalos apoyará sobornos masivos por parte de las empresas a los dirigentes políticos.”*¹²⁰ As empresas multinacionais e o crime internacional organizado, exercem uma interferência importante na dinâmica dos acontecimentos relacionados com práticas de corrupção disseminadas em grandes níveis em sociedades com democracias débeis. Quaisquer mudanças, nestes espaços, para serem efetivas e exitosas, deverão controlar e fiscalizar universalmente a atuação destas empresas multinacionais, exigindo, como se disse, a

¹¹⁹ ZIEGLER, Jean. **Os senhores do crime**: as novas máfias contra a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 97.

¹²⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 254.

observância integral de determinados protocolo padronizados para o desenvolvimento de suas atividades. No Brasil, recentemente, a mídia noticiou que ¹²¹ o Departamento Federal de Investigação do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, FBI¹²², em cooperação com o Ministério Público brasileiro, vem investigando as poderosas multinacionais General Electric, Philips, Johnson & Johnson e Siemens, em tese, pelos pagamentos de subornos para a contratação de licitações referentes a equipamentos médicos. As multinacionais são acusadas, nos últimos 10 anos, de formar um cartel e articular acordos criminosos com agentes públicos governamentais do País para favorecer com a escolha de propostas vencedoras em contratos com programas de saúde pública em todo o Brasil.

As multinacionais ora implicadas em investigações por práticas corruptas sem precedentes no Brasil, valendo-se do poder econômico que exercem conjuntamente no mercado internacional, podem sofrer duras sanções e multas, em caso de comprovação das irregularidades. As multinacionais que atuam no País são os mais recentes focos das investigações de corrupção realizadas pelo Ministério Público brasileiro, diante da descoberta de práticas de corrupção generalizadas levadas a efeitos nos últimos anos envolvendo instituições governamentais e grandes empresas do setor privado. Seguindo a linha da operação Lava Jato, o Ministério Público brasileiro vem compartilhando com sucesso informações com o FBI, comprovando a obviedade da necessidade da cooperação internacional contra o crime organizado.

As empresas multinacionais acabam enfrentando um dilema conveniente quando realizam contratações com sistemas políticos corruptos. Pagar ou não subornos? Ocorre que muitas empresas descapacitadas podem ter nos pagamentos de suborno a alternativa única para a contratação vencedora. Por outro lado, como deveriam proceder as empresas competentes e adequadas à contratação diante deste impasse? Também

¹²¹ FBI investiga Johnson & Johnson, Siemens, GE e Philips por suspeita de corrupção no Brasil: Empresas são suspeitas de participar de cartel que desviou pelo menos 600 milhões de reais entre 2007 e 2018 através de contratos superfaturados de equipamentos médicos no Rio. *In: El País*, 17 mai. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/17/politica/1558101499_010882.html. Acesso em: 21 mai. 2019.

¹²² *The FBI is a government agency in the United States that investigates crimes in which a national law is broken or in which the country's security is threatened. FBI is an abbreviation for Federal Bureau of Investigation.*

pagar os subornos ou correr o risco de perder as contratações? Enfim, como superar estes círculos viciosos negativos de difícil rompimento?

Neste particular, acompanhando os ensinamentos de Rose-Ackerman¹²³, é preciso estabelecer esforços por parte da comunidade internacional com o objetivo de pressionar democracias débeis para que aperfeiçoem suas legislações internas no sentido de inviabilizar na prática os pagamentos de subornos e o recebimento de outras vantagens no exterior. É preciso punir políticos locais como empresários estrangeiros, melhorando e aperfeiçoando técnicas e instrumentos de controle e fiscalização da corrupção internacional, inclusive em nível contábil e de auditorias internas e externas. Felizmente, ainda que excepcionalmente, alguns empresários e multinacionais já estão incluindo programas internos de *compliance*¹²⁴ em suas agendas, fiscalizando e proibindo os pagamentos de subornos ou de “comissões” para quaisquer fins, estando, ou não, direta ou indiretamente, relacionados com suas atividades operacionais. O próprio instituto da leniência tem se prestado positivamente a determinar estímulos para a realização de acordos com empresas privadas envolvidas e involucradas em casos de corrupção, visando a obtenção de colaborações concretas para o deslinde das investigações, assim como reparando eficazmente os danos causados ao erário. Muitas das iniciativas implementadas modernamente poderão comprovar sua eficácia num futuro próximo. Como evidencia Perez:

A leniência, portanto, ainda que seu nome jurídico expresse a ideia de abrandamento ou suavização, visa à atuação mais eficiente da Administração em sua função sancionadora ou, caso se prefira, no exercício de seu jus puniendi. A leniência tem o condão, enfim, diz Marrara (2005, p. 331), de aperfeiçoar o “processo sancionador” quando levado a cabo pela Administração.

Essa finalidade é bastante evidente e fica ainda mais clara quando se visita a prática de leniência no ordenamento norte-americano, onde o acordo se tornou recentemente a ferramenta mais poderosa de atuação de órgãos voltados ao combate de desvios e crimes empresariais, como

¹²³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 255-6.

¹²⁴ O *compliance* representa a adição por parte das empresas privadas de um conjunto de disciplinas, regulamentos e protocolos que devem ser necessariamente observados para cumprimento das políticas e as diretrizes dos negócios e atividades empresariais, buscando evitar, detectar e resolver quaisquer desvios de condutas de seus funcionários e parceiros.

os chamados DOJ (US Department of Justice) e SEC (Securities and Exchange Commission).¹²⁵

Rodriguez Garcia, por sua vez, reafirma ser preciso dar real efetividade aos compromissos internacionais assumidos pelos países signatários, dando efeito prático às medidas estipuladas, possibilitando, inclusive, a aplicação de mecanismos de fiscalização e de controle do fenômeno da corrupção por parte dos organismos internacionais, pois, conforme assevera:

El problema de la ineficacia de la persecución penal de la corrupción no se debe a un déficit normativo sino más bien a una ausencia de voluntad política de los Estados en asumir hasta las últimas consecuencias los compromisos internacionales que han adquirido, o que debieran hacer suyos para ser coherentes y solidarios con los demás países. En este punto es esencial que primero los Estados firmen y ratifiquen -o se adhieran a los instrumentos internacionales, después los implementen adecuadamente y por último se sometan sin recelos y reticencias a los mecanismos de seguimiento y control de los organismos internacionales.

¹²⁶

Embora os diversos esforços internacionais empregados para reduzir os pagamentos de subornos e práticas corruptas tenham representado um avanço na política internacional anticorrupção, ainda são insuficientes para solucionar satisfatoriamente a problemática. É que em muitos casos a influência e o poder de barganha de grandes empresas multinacionais sobre países pobres e com democracias débeis pode representar uma negociação distorcida e desequilibrada, em evidente prejuízo aos mais fracos. As multinacionais que operam num ambiente envolto da corrupção podem escolher livremente as “regras do jogo”, optando pela participação ativa em práticas corruptas institucionalizadas ou, ao contrário, se negando a contratar com aliciantes, intermediários, políticos ou governantes corruptos. Rose-Ackerman recorda que:

la ventaja del interés actual em la corrupción es que las empresas sufren una situación embarazosa internacional si se revela un soborno, y esta

¹²⁵ PEREZ, Marcos Augusto. Acordos de leniência no processo administrativo anticorrupção brasileiro. *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.), **48 Visões sobre Corrupção**. São Paulo: Quartier Latin, 2016, p. 656-7.

¹²⁶ RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La posición de la comunidad internacional y del Ecuador em materia de cooperación internacional em la persecución y represión de la corrupción y el crimen organizado. *In*: **Revista General de Derecho Penal**, n. 20, 2013, p. 44.

posibilidad puede inducirles no sólo a resistirse a las demandas corruptas, sino también a denunciarlas. las empresas que afirman detestar la corrupción, al mismo tiempo que la aceptan como un mal necesario, no actúan coherentemente. Revelar las demandas de corrupción puede ejercer un impacto si la presión de la opinión pública internacional afecta tanto a los funcionarios públicos corruptos como a las empresas que pagan los sobornos.¹²⁷

Para finalizar, é preciso persistir com iniciativas destinadas ao rompimento de círculos viciosos que ajudam a banalizar a corrupção internacional e a atuação do crime organizado em diversos entornos sociais mais suscetíveis de pagamentos de subornos pelas multinacionais, como se fossem procedimentos normais, aceitáveis, oportunos e inevitáveis. A desconfiança social e o descrédito nas instituições, só reforçam estes círculos viciosos negativos e, por isso mesmo, estes se solidificam como procederes padrões usuais, na prática do sistema político, econômico e social. Se a maioria dos cidadãos de um país acreditam que todos demais são corruptos e aceitam os pagamentos de subornos das multinacionais, salvo raríssimas exceções, estarão todos tentados à aceitação da corrupção em suas vidas cotidianas. Se não conseguimos romper esta expectativa negativa de desconfiança social e de descrédito nas instituições nacionais e internacionais, mediante o compromisso social da observância das regras para todos, a criação de círculos virtuosos de combate à corrupção passa a ser improvável ou, mesmo, impossível.

¹²⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 258-9.

CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO E A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO CULTURAL E HISTÓRICO

2.1 UMA QUESTÃO CULTURAL OU INSTITUCIONAL?

Porquê da ocorrência do fenômeno da corrupção? Ela é uma simples decorrência da ação humana? A natureza humana, por si só, explica o jogo político da corrupção? A corrupção, a partir da natureza humana, pode ser definida como um fenômeno eminentemente cultural? Os indivíduos estariam propensos a ignorar valores fundamentais da vida em comunidade, particularmente, a honestidade e a cooperação social? Que fatores, condições e circunstâncias podem estimular os indivíduos a agirem com integridade e comprometimento social? Até que ponto o estabelecimento das instituições podem interferir no fenômeno? É razoável e possível conceber o estabelecimento de instituições fortes, imparciais e confiáveis? Muitos questionamentos que podem ser o ponto de partida para a indicação de caminhos que possam ser trilhados para o melhor enfrentamento da problemática e o estabelecimento de estratégias efetivas de identificação e controle do fenômeno da corrupção.

Responder a estas indagações é tão difícil quanto conceituar a ética humana, a virtude pessoal, o bem-estar coletivo e o próprio interesse público, como tivemos oportunidade de discorrer com vagar no Capítulo 1. Seja como for, longe da filosofia e da dramatização humana, é preciso reconhecer que existem indivíduos íntegros, com caráter e, indivíduos antiéticos, sem escrúpulos. Os primeiros, são virtuosos, respeitam a si próprios e a sociedade que fazem parte, priorizando a coletividade. Os segundos, são corruptos, egoístas e viciosos, não respeitam acordos ou normas, priorizando unicamente seus próprios interesses particulares.

Mas não é só! Diante da complexidade da natureza humana, da diversidade dos acontecimentos históricos e culturais da humanidade, da construção e do desenvolvimento das instituições, resta ainda indagar que circunstâncias estimulam indivíduos e sociedades a agirem corretamente, priorizando o coletivo, e outras, ao contrário, a praticarem atos corruptos, priorizando o individual? Que fatores ou influências guiam a determinação das condutas humanas, sentimentos e escolhas? Até que ponto o

comportamento humano corrupto é cultural e as instituições estabelecidas podem influenciá-lo?

Talvez o melhor argumento contra a definição necessariamente corrupta da natureza humana e, conseqüentemente, da inevitabilidade da herança cultural da corrupção, sejam as pistas e os caminhos trilhados pela própria história da humanidade, que confirmam que somos também resultado de nossas experiências e oportunidades, criação do processo educativo a qual estamos expostos. A complexidade da personalidade humana, instintiva por natureza, pode e deve ser modelada pela educação e pela formação de valores, ações e exemplos cotidianos.

Assim, como se pode incentivar atitudes egoístas e práticas corruptas pelos maus exemplos, também se pode estimular o sentimento cívico e o espírito de coletividade por meio de um processo educativo formador de seres pensantes e responsáveis. Como se sabe, embora práticas corruptas diversas sejam tipificadas em muitos ordenamentos jurídicos, inclusive, criminalmente, o sentimento de impunidade e a crença de que a sanção pode ser evitada por meio da utilização de vários subterfúgios processuais, pode desenvolver uma aceitação social implícita em relação a práticas criminosas. Dito de outra maneira, a percepção de que o ordenamento jurídico pode alcançar indistintamente a todos, independentemente do poder econômico, político e de autoridade, pode ajudar a desencorajar a institucionalização de práticas corruptas. Evidentemente, como já referido alhures, existem fatores preponderantes que podem incentivar a banalização do fenômeno da corrupção no meio social.

Aliás, a cultura patrimonialista, como veremos posteriormente com maior atenção é, sem dúvida alguma, um estímulo social importante para solidificar o imaginário popular que retroalimenta círculos negativos viciosos que, por sua vez, fortalecem a ideia de que o público se confunde com o privado. Nesta visão, os fins justificam os meios para o desiderato final, qual seja, a obtenção do pagamento de subornos, o recebimento de vantagens e o tratamento privilegiado, em benefício individual e em prejuízo aos demais cidadãos. Além disso, como o exemplo contagia, impunidade gera mais impunidade e a corrupção passa a ser justificada pelo argumento hipócrita de sua inevitabilidade. Ferreira Filho, não destoia, asseverando que existem fatores culturais que estimulam práticas corruptas:

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

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

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

Ademais, não se deve menosprezar, nas sociedades modernas (other directed, na observação de Riesman), o efeito "maria-vai-com-as-outras". Se todos fazem, por que não farei?¹²⁸

A corrupção como fenômeno cultural, embora não seja exclusiva e necessariamente prevalecente em sociedades compostas por instituições débeis, passa a ser aceita banalmente no corpo social como uma utilização "conveniente" do poder público para a obtenção de benefícios pessoais e privados. Afinal, quem não o faria nas mesmas condições? É o pensamento cultural imposto nestes entornos. Nesta hipótese, as principais relações estabelecidas na burocracia estatal oportunizam que o governo se transforme num grande balcão de negócios particulares dando oportunidade às práticas corruptas e ao enriquecimento ilícito de agentes públicos, políticos e governantes corruptos, assim como empresários corruptores.

Como se sabe – e deveria ser usual assim exigir –, deveria existir obrigatoriamente uma distinção definida entre a determinação das normas públicas e o estabelecimento de acordos e contratos particulares. O que pode valer numa situação, pode ser vedada noutra e, vice e versa. Ocorre que em muitas sociedades com culturas predominantemente patrimonialistas, esta diferenciação, entre público e privado, não se apresenta de forma absoluta e visível, não se identificando com precisão os limites e fronteiras entre público e privado. Em muitos casos, havendo uma simbiose entre público e privado, a coisa pública é tratada como se fosse objeto pessoal, conforme a livre disposição e vontade daqueles que a comandam pelo exercício do poder econômico, político ou de autoridade.

Em locais com governos e instituições mais sólidas, imparciais, confiáveis e desenvolvidas, via de regra, os cidadãos, ativos politicamente por meio de uma cultura de controle social, ampla e plural, costumam distinguir entre condutas esperadas e

¹²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Corrupção Como Fenômeno Social e Político. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 185, Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

reprováveis, diante da regulamentação formal existente, que prevalece diante de costumes e outras crenças culturais. Nestes espaços a corrupção produz frustração e descontentamento coletivo, sendo, portanto, rejeitada pelo corpo social. Eventuais atitudes de passividade e tolerância, quando eventualmente presentes, são reflexos da resignação e do medo de se contrapor ao sistema corrupto, especialmente em virtude da real possibilidade de sofrer represálias dos poderes criminalmente organizados.

Como é de conhecimento geral, e vale reforçar continuamente, ainda que o pagamento de subornos e a concessões de outros benefícios escusos sejam práticas institucionalizadas na burocracia estatal, ou seja, considerados como proceder culturalmente admitidos no corpo social, podem causar consequências e custos elevados não perceptíveis pelos cidadãos comuns. Como precisa Rose-Ackerman: *“La economía no puede responder preguntas culturales, pero puede ayudar a entender la implicación de las decisiones de una sociedad.”*¹²⁹ A lógica é que uma sociedade, quando consciente de suas responsabilidades, preparada para o exercício do controle social que lhe cabe e atenta aos proceder e práticas governamentais, se questione a respeito das consequências da continuidade de hábitos culturais negativos que determinam um elevado prejuízo a capacidade da economia crescer indistintamente – pelo mérito e através de oportunidades disponibilizadas a todos os cidadãos – num governo que priorize o público e funcione eficaz, imparcial e regularmente para todos.

Seja como for, através do pagamento de subornos, por meio da manipulação de preços, a concessão de presentes ou benefícios diversos, em qualquer caso, o sistema legal não deve admitir ou autorizar a banalização destas formas espúrias e ocultas de retribuições entre interesses públicos e privados, numa verdadeira confusão entre os interesses individuais e coletivos, via de regra, conflitantes. Enfim, estes benefícios irregulares e informais geram custos excessivos que favorecem poucos em detrimento da maior parte da sociedade organizada.

Rose-Ackerman¹³⁰, recorda que os pagamentos de subornos, sejam em dinheiro ou através de outros benefícios econômicos, podem ocorrer basicamente de

¹²⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 126.

¹³⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 126-7.

duas formas: a) através de uma retribuição direta e explícita, como ocorre nas vendas dissimuladas e nos subornos propriamente ditos, onde obrigatoriamente se verifica a instituição de obrigações recíprocas, inclusive implicitamente em algumas hipóteses mais escamoteadas; e b) por meio da criação institucionalizada de estruturas definidamente compostas por corruptos e corruptores, levando-se em conta ainda a condição de subordinação funcional entre os possíveis envolvidos na organização criminosa já institucionalizada na coisa pública. Agentes públicos, políticos e governantes, distantes da obrigação de priorizar os interesses públicos, não raras vezes, firmam compromissos e relações estreitas com determinados empresários ou grupos corruptores. Para atender os interesses destes últimos, lícitos ou ilícitos – não importa –, os agentes públicos, políticos e governantes acabam se valendo indevidamente de suas funções públicas que lhes foram conferidas por meio de concurso público ou através do voto, exercendo o poder discricionário de forma ilimitada e desvirtuada. Muito embora, a instauração de processos administrativos disciplinares, assim como os resultados dos processos eleitorais futuros possam servir de filtro e de correção para a exclusão destes agentes públicos, políticos e governantes corruptos, tais circunstâncias nem sempre inibem a busca imediata de vantagens e benefícios pessoais ilícitos. É a instituição cultural que pode ser resumida no famoso brocardo popular “*toma lá, da cá*”. Ademais, em entornos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com baixos índices de educação e considerável desigualdade social, a compra criminosa de votos pode instituir uma representação democrática formalmente legítima, todavia, sem legitimidade constitucional. E, o que é pior, para completar a tragédia, são justamente estes representantes eleitos que indicam e mapeiam as escolhas de determinadas funções públicas destinadas ao exercício de cargos de confiança e comissionados.

Os pagamentos de subornos realizados especificamente em espécie podem ocorrer, em regra, em razão da relação ordinariamente estabelecida no respectivo serviço público, mediante a consolidação de acordos fundamentados em compensações recíprocas entre as partes beneficiadas, corruptores e corruptos, ainda que estabelecidos veladamente na sombra do porão dos bastidores da corrupção pública. A cultura da corrupção socialmente banalizada e já institucionalizada nas ações governamentais, pode considerar os pagamentos ordinários de subornos como retribuições necessárias

para a prestação dos respectivos serviços públicos efetivamente prestados. Ora, assim ocorrendo, ou seja, havendo uma contraprestação de serviço público correspondente ao suborno recebido, a aceitação social poderia passar a ser algo natural e benéfico para o funcionamento burocrático, o que não parece correto presumir, haja vista que tal visão, limitada e generalista, desconsidera as consequências nefastas dos pagamentos realizados pelos subornos que, como se sabe, causam efeitos deformadores nas atividades governamentais e na própria concorrência do mercado privado livre. Como salienta Rose-Ackerman: *“El soborno generalizado puede indicar que la sociedad ha estructurado la relación con los subordinados de forma ineficaz”*¹³¹ e, portanto, nociva à integralidade do corpo social.

De outro norte, a falta de flexibilidade de organização do Estado pode limitar sua capacidade de reorganizar as relações entre público e privado, não havendo controle, fiscalização e transparência em muitos dos serviços públicos prestados e dos contratos firmados com particulares. Tal situação, ou seja, a falta de uma regulamentação governamental estável e previsível, por vezes, também estimula e justifica a institucionalização da corrupção em determinados serviços públicos, o que só pode ser corrigido com a revisão das dificuldades criadas pela rigidez das regras do sistema público, já distorcidas e ineficientes. Ocorre que, as funções públicas legítimas não podem, diante de sua própria natureza, ser organizadas de acordo como “as regras do jogo” estabelecidas unicamente a partir dos interesses empresariais privados. E esta situação, como se pode deduzir, pode estabelecer a criação de círculos viciosos negativos de difícil ruptura junto à administração pública, haja vista que já absorvidos e adaptados à burocracia estatal.

A adoção de estratégias diversas, seja na forma envolver ou na maneira de corromper o sistema público e social, não relevantes diante dos mecanismos informais utilizados pelo crime organizado institucionalizado para a consolidação das relações estabelecidas entre empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Entre o exercício empresarial privado e a administração dos serviços públicos, como se observa evidente, existe o estabelecimento informal de “códigos de ética” do

¹³¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 129.

mundo criminoso, estabelecendo-se obrigações recíprocas decorrentes destas relações subterrâneas, uma simbiose entre público e privado. Em muitas contratações privadas estes fatores podem ser eficientes e desejados, porém o mesmo não se sucede quando se trata da administração da coisa pública, onde podem estimular e favorecer a construção de grandes redes de corrupção estabelecidas pelo crime organizado.

Como se pode concluir, o efeito cultural da corrupção, mediante o pagamento de subornos para agentes públicos, o favoritismo governamental, o tráfico de influência, dentre outras atitudes indevidas, está diretamente relacionado com a atuação das instituições, pois, muito embora não seja fácil produzir provas para a comprovação de práticas corruptas, a reprovação institucional imediata, imparcial e eficiente, por meio do processo legal e, uma vez comprovado o ilícito, a imposição rigorosa das sanções legais – diante da análise do custo/benefício –, pode desestimular práticas corruptas diante de um maior risco de ser identificado, processado e condenado.

Esta cultura da institucionalização de pagamento de subornos no serviço público, do estabelecimento dos contatos certos e adequados para obter benefícios e privilégios indevidos, faz com que a corrupção passe a ser tolerada no meio social. Em entornos com democracia débil, por exemplo, poucos cidadãos se rebelam contra o pagamento de subornos, que passa ser considerado uma atividade normal para o bom funcionamento da burocracia estatal. Aliás, diante da banalização destas condutas, muitos empresários e agentes públicos não enxergam a ilegalidade, preferindo assumir o recebimento de uma retribuição carinhosa, como forma de reconhecimento e agradecimento aos serviços públicos prestados de forma ágil e eficiente, diversamente do que acostuma ocorrer.

Nestes entornos sociais, usualmente, o corruptor é considerado como uma vítima que se sujeita às condições arbitrárias impostas por agentes públicos para a obtenção de serviços devidos que deveriam ser prestados normalmente, enquanto estes são considerados os únicos vilões da estória. Um exemplo clássico deste proceder, o que poderemos verificar com bastante detalhes no próximo Capítulo, quando da análise da chamada “Operação Simbiose”, ocorre quando os requisitos previstos na lei ambiental podem servir de instrumentos criminosos para a burocracia estatal, dificultando e retardando a concessão de alvarás ambientais, enquanto não observado o procedimento

de bastidores, seja por meio de pagamento de subornos, seja por meio da contratação da assessoria ambiental privada mais “adequada”. Em muitos casos, as regulamentações e procedimentos legais, quando excessivos e burocráticos ao extremo, representam um estímulo para a institucionalização da corrupção na própria estrutura governamental. Deparamo-nos com a velha prática, de criar dificuldades, para vender facilidades.

Este tipo de proceder pode ganhar uma carga de dramaticidade muito maior, diante do potencial lesivo oriundo da intervenção direta governamental no sistema econômico. E, quando isso ocorre, interesses econômicos de grande escala estão em jogo, o que favorece a utilização da burocracia estatal para a obtenção corrupta de subornos, vantagens e outros benefícios pessoais criminosos. Agentes públicos mal remunerados – e que isso não sirva de desculpa –, que possuem nas mãos o poder discricionário de decidir contratações milionárias, certamente estarão tentados a abocanhar parte destes dividendos. O favoritismo, presente visivelmente em comunidades com culturas patrimonialistas, onde existe uma simbiose entre o público e o privado, costuma ocorrer justamente em entornos com instituições fracas, parciais e não confiáveis. Nesta hipótese, a corrupção passa a ser considerada normalmente como uma engrenagem da máquina estatal, sem a qual o funcionamento resta deficiente. Ferreira Filho, complementa:

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

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

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

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

Ademais, em determinadas sociedades e situações, distingue-se entre o corruptor e o corrupto, considerando-se a conduta daquele um pecado venial.

Por exemplo, em face de uma burocracia abusiva. Por isso, não raro as regulamentações excessivas são contraproducentes para a moralidade administrativa. Dão lugar, como expressivamente se diz, à criação de dificuldades que ensejam a "venda de facilidades". Agrava-se este quadro no caso do intervencionismo estatal na economia. Realmente, tal intervencionismo faz com que interesses vultosíssimos fiquem à mercê de burocratas, estimulando as tentativas de corrupção destes. Tentativas não

raro favorecidas pela baixa remuneração percebida por servidores públicos, de cujas decisões dependem fortunas.

Considerando-se a corrupção (nível 2), a corrupção-favorecimento, salta aos olhos que ela é profundamente estimulada onde não existe a separação clara entre o público e o privado. Na verdade, essa forma de corrupção não é sequer percebida fora das sociedades "modernas", ou pelo menos em "modernização", fora das quais inexistente a consciência dessa distinção. Ora, isto leva, em última análise, à cosmovisão, portanto às crenças fundamentais da comunidade cujo solapamento gera a corrupção de mais profundo nível (nível 3).¹³²

Para finalizar, com o aperfeiçoamento das instituições, mediante a obtenção de um controle governamental mais equilibrado, somando-se aos estímulos necessários para a consolidação de uma cultura definida pelo controle e participação social, poderemos limitar e reduzir as oportunidades para a execução de práticas corruptas e nocivas ao convívio coletivo. A esperança consiste em que o controle realizado por instituições fortes, imparciais e confiáveis, presente também uma participação social ativa e fiscalizadora, possa identificar com mais evidência os pagamentos de subornos e outras compensações indevidas estabelecidas por empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos, como poderemos sugerir mediante a análise funcional dos diversos tipos de controles que analisaremos no próximo Capítulo. Vale recordar, que tanto a ampliação da transparência nas negociações de mercado, assim como a melhoria do controle institucional e social, são movimentos em direção a um sistema econômico e político mais impessoal e meritório. Estas mudanças podem enfraquecer as redes corruptas culturalmente estabelecidas no meio social, ainda que gere efeitos colaterais. Como adverte Rose-Ackerman: *“Estos cambios pueden debilitar las redes corruptas pero también pueden debilitar cualquiera de las funciones positivas que también estas redes ejercen”*.¹³³

Antes de prosseguir, em que pese a complexidade do questionamento inicial proposto, é preciso reafirmar que a corrupção é um fenômeno multidimensional e pluricausal, não se limitando a questões culturais ou institucionais, exclusivamente. É bem verdade, diante de tudo que já se disse e do que veremos a seguir, que a corrupção

¹³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Corrupção Como Fenômeno Social e Político. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 185, Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 7-8.

¹³³ ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos*: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 126-7.

enquanto fenômeno cultural e histórico, exerce uma importante interferência nos acontecimentos, o que é historicamente inegável. Todavia, ao contrário do que já sustentamos com certeza “inquestionável” na pesquisa de mestrado realizada pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, e, posteriormente, na obra *Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação*¹³⁴, a questão cultural não é decisiva para o implemento de mudanças imediatas para o enfrentamento da problemática. Embora a questão cultural, como se viu acima, tenha uma relação com o funcionamento regular das instituições, os procederes corruptos banalizados na burocracia estatal podem ser remodelados a partir das próprias instituições, uma vez consolidadas num sistema democrático forte, estável, imparcial e confiável socialmente.

2.1.1 A Herança Cultural Ibérica da Corrupção

É preciso, evidentemente, reconsiderar a compreensão histórica da cultura de cada país e nação, a partir de seus próprios objetos socioculturais, sendo de suma importância para a compreensão integral, numa visão mais ampla e global, do problema da corrupção enquanto fenômeno econômico, social e político. Qualquer medida exitosa na batalha contra a corrupção, deverá necessariamente reordenar as condutas ilícitas institucionalizadas na burocracia estatal e banalizadas no meio social.

É bem verdade que a identificação objetiva das irregularidades e dos entraves administrativos, dados, números e deficiências burocráticas sejam importantes para a resolução da problemática, não bastam em si mesmos, haja vista a implicação cultural relacionada. Tanto isso é verdade que, se um mecanismo de corrupção é descoberto e exemplarmente coibido, a máfia institucionalizada planeja mutações calculadas para a edificação de novas estratégias corruptas e ações lucrativas às custas do erário.

De fato, é preciso compreender a cultura econômica, social e política de cada país, analisando as suas raízes de sua formação. Especificamente, os países da América Latina, dentre os quais, o Brasil, tiveram no Estado patrimonial ibérico (Portugal e Espanha), sua base edificante para a consolidação de diversas condutas indevidas que

¹³⁴ GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

se tornaram curriqueiras no trato da coisa pública. Buscando entender a visível carência dos padrões éticos adotados nos comportamentos e procederes de muitos agentes públicos, políticos e governantes brasileiros, Zancanaro, ao considerar as origens da cultura da corrupção governamental, destaca que:

*Tudo leva a crer que a corrupção político-administrativa corrente no Brasil encontra sua fonte originária na estrutura patrimonial de poder vigente em Portugal por ocasião dos descobrimentos, agravada, posteriormente, pela forma predatória de ocupação da terra, que se implementou durante os três séculos da colonização e pela inoperância do Estado ao pretender impor sobre as populações dispersas na vastidão territorial um modelo ineficaz de dominação. De um lado, a imaginosa variedade de procedimentos atentatórios à boa ordem político-administrativa no Reino; de outro, as novas tendências psicossociais das populações coloniais, distantes e desassistidas: tudo isso manteve vivas antigas práticas e disposições morais e incrementou novas. A corrupção político-administrativa é um fenômeno que pertence a esse contexto.*¹³⁵

O que ocorreu nos tempos da colonização brasileira e latino-americana, seja no proceder autobeneficente de agentes públicos, políticos e governantes, seja na autodeterminação dos caudilhos, foi o flagrante predomínio e a disseminação da ideia da prevalência dos interesses privados em detrimento dos interesses coletivos. A lição ibérica foi bem absorvida pelos colonizados, que adotaram com desenvoltura os padrões de dominação vigentes em Portugal e Espanha.

A organização de dominação patrimonial já vinha desenvolvida pelo Estado-Metrópole, sendo implementada nas colônias, a partir de objetivos eticamente pessoais, individualistas, privativos e casuísticos, todos fermentados pela institucionalização da impunidade, quadro dramático que possibilitou o crescimento e a disseminação desenfreada de uma ética predatória e devoradora. Portanto, impossível negar a existência da corrupção enquanto fenômeno cultural e histórico, até os dias atuais em toda a América Latina, ainda entranhada nas mais profundas vísceras da índole de muitos empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

2.1.2 O equívoco da redução: Um fenômeno Complexo

¹³⁵ ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 123.

Como se verificou acima, em que pese a constatação da existência de uma herança cultural ibérica, é justamente a partir de valores já existentes que a humanidade recria a própria história, impondo novos padrões éticos e posturas morais. A cultura, como se sabe, é relacional, apresentando uma readequação social constante no tempo e no espaço. Seu caráter instável e renovável possibilita a evolução ou o retrocesso do processo histórico. Somos o que vivemos, o que presenciamos cotidianamente, edificando nossa cultura a partir de nossas condutas, dos exemplos que nos rodeiam e, evidentemente, das expectativas que temos em relação ao funcionamento de nossas instituições e governos. Dito de outra forma, as definições das condutas sociais aceitáveis (ou não) podem mudar da água para o vinho, uma vez que se eduque e se esclareça aos cidadãos sobre os verdadeiros custos sociais da tolerância de práticas corruptas como ocorre por meio do pagamento de subornos e da concessão de vantagens indevidas às custas do erário.

Nesse sentido, como abordado acima, o fenômeno da corrupção certamente possui uma essência cultural. Todavia, embora a cultura de um país se apresente desenvolvida, a evolução cultural não implica necessariamente uma continuidade linear obrigatória, intransponível ou imodificável. Felizmente, como não somos escravos de nossa história, as novas gerações podem reavaliar os valores culturais (positivos e negativos) estabelecidos através de um processo educativo de formação crítica e consciente, especialmente para o estabelecimento de uma nova ética de controle, responsabilidade e participação social.

Nieto, ao abordar os níveis de corrupção, ressalta a possibilidade de incorporação cultural da corrupção como algo inevitável, generalizado e tolerado socialmente, já sistêmica e institucionalizada no âmbito social. Segundo o autor:

La corrupción sistémica o institucionalizada. Suele estar presente en un tipo de moral fronteriza que presenta la práctica corrupta como inevitable, generalizada, conocida y tácitamente tolerada. Son sociedades donde la corrupción llega a ser la práctica corriente, incluso su penalización puede considerarse arbitraria, o consecuencia de una revancha política. Allí la función pública actúa en casi todos los planos basada en la corrupción, los niveles de control son mínimos y los de impunidad excesivamente elevados: son sociedades donde los funcionarios públicos están

convencidos de que si ellos no 'aprovechan la oportunidad', outro lo hará por ellos, trivializando la honestidad'.¹³⁶

Neste particular, mais que oportuna a constatação de Acemoglu e Robinson¹³⁷. Ao observarem a visível diferença de práticas corruptas nas cidades vizinhas de Nogales no Arizona (E.U.A.) e Nogales em Sonora (México), embora se tratasse de cidades essencialmente com a mesma cultura histórica (mesmas origens, ancestrais, gastronomia, etc.), concluíram que a diferença em relação à tolerância ao fenômeno da corrupção estava diretamente relacionada ao funcionamento das instituições locais, o que comprova a relatividade da influência cultural na problemática da corrupção. Ela, de fato, existe, porém, não é definitiva e determinante.

Assim, o fenômeno da corrupção muito mais do que uma questão de natureza exclusivamente cultural está diretamente relacionada à eficiência e ao bom funcionamento das instituições estabelecidas por cada um dos países e governos. Portanto, os valores e antivalores sociais, culturais, políticos, econômicos, etc; estabelecem-se através da combinação de vários estímulos sociais, positivos ou negativos, que podem ser consolidados e revistos pelas próprias instituições constituídas.

Em entornos com sociedades como as da América Latina, com alta percepção social da corrupção, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos, a desconfiança social incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo. Com políticas de governo ineficientes e corruptas, o desenvolvimento de uma ética social solidária se inviabiliza, existindo uma desconfiança generalizada em toda sociedade.

Assim sendo, ainda que a cultura de um povo se apresente como um fator relevante para a compreensão do fenômeno da corrupção, não é ela o fator determinante para sua ocorrência. A resposta ao questionamento não é simples ou matemática, devendo ser necessariamente compreendida a partir da complexidade e da ramificação social do fenômeno, com características multidimensional e pluricausal.

O fenômeno da corrupção, independentemente da cultura, origens, hábitos de um povo, se verifica evidenciado a partir do funcionamento parcial, ineficiente e ineficaz

¹³⁶ NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción em América Latina. *In: Nueva Sociedad*, n. 194, nov./dic. 2004, p. 63-4.

¹³⁷ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 22.

das instituições. Os empresários corruptores e os agentes públicos, políticos e governantes corruptos, ao se relacionarem com instituições débeis, frágeis, parciais e desacreditadas, se desviam deliberadamente das condutas esperadas, não existindo o estímulo necessário para a consolidação e o respeito a uma ética social solidária e republicana. Mas por que isso ocorre com tanta energia na América Latina? O que pode explicar a amplitude e o vigor deste fenômeno ainda nos dias atuais? É o que veremos no item seguinte.

2.2 UMA TENDÊNCIA LATINO-AMERICANA: A INEXISTÊNCIA DE UMA EDUCAÇÃO VOLTADA PARA O CONTROLE SOCIAL

O fenômeno da corrupção na América Latina e suas consequências para o Estado de Direito devem ser compreendidos sem rótulos, mitos ou fatalismos, todavia, necessariamente, a partir da própria cultura e história latino-americana através de uma compreensão mais complexa e global do problema. Diversamente de sociedades politicamente desenvolvidas, estruturadas pela racionalização da ação política e administrativa – com mecanismos de controle mais eficientes e capazes de impor punições exemplares aos corruptores e corruptos – na América Latina, de maneira geral, num menor ou maior grau, os mecanismos legais de fiscalização e de controle institucional e social não se prestam efetivamente aos objetivos oficiais a que se apresentam, servindo em muitos casos como mera formalidade para justificar práticas corruptas banalizadas culturalmente e já institucionalizadas na burocracia estatal. Quando efetivamente direcionados aos fins que anunciam, acabam por sofrer fortes pressões e desvirtuamentos, o que dificulta ou prejudica a eficiência de todo o sistema de governabilidade.

A percepção social da realidade latino-americana, a hipocrisia generalizada e o desconhecimento da história e das próprias origens culturais (através da compreensão da colonização ibérica nas Américas), bem como a ausência de uma reflexão sobre a necessidade de um agir coletivo, ainda não permitiram a compreensão do fenômeno da corrupção na sua integralidade.

De outro norte, torna-se necessário desmistificar o fenômeno da corrupção na América Latina como algo insolúvel, inevitável ou fora de controle. Embora de extrema gravidade – não há como negar – ainda que de forma tímida e incipiente, já se percebe alguns avanços no controle e combate à corrupção através do fortalecimento das vias institucionais, notadamente com uma atuação mais eficaz e imparcial por parte de alguns atores.

O estudo dos fundamentos da corrupção latino-americana, a partir do retorno à espinha dorsal da cultura política tradicional ibérica, parte do pressuposto de que nela se encontram as raízes dos valores negativos agregados à cultura latino-americana. Ao buscar as causas da impunidade na América latina – o que também nos debruçaremos com maior profundidade em momento próprio desta pesquisa –, a partir da análise de acontecimentos políticos, identifica-se a visível relação de práticas corruptas locais institucionalizadas com a consolidação de ciclos negativos viciosos de difícil rompimento. Estas condutas indesejáveis, presentes historicamente em quase todos os países de América Latina costumam se autorreproduzirem indefinidamente.

Denominador comum nas Américas, os valores basilares da cultura latino-americana foram incorporados consciente e inconscientemente de forma predatória, encontrando um terreno fértil para reprodução de hábitos individualistas, encarnados através de lideranças e de representantes políticos identificados com a aversão à democracia material, ao público, à prática coletiva, ao espírito solidário, enfim, compatíveis com governos neoautoritaristas de direita (liberais) ou de esquerda (populistas), caracterizados por um sistema jurídico parcial baseado na ineficiência administrativa e na impunidade delitiva, como também poderemos confirmar com vagar *a posteriori*.

Tais valores foram incorporados como a matriz medular da tortuosa ética que se cristalizou na política latino-americana dos tempos modernos. O embrião da sociedade latino-americana foi impedido de conhecer o desenvolvimento de padrões sociais de comportamento ético, estimulado a confundir o público com o privado, a reconhecer no ordenamento normativo um instrumento de manipulação do poder, e a comprovar na banalização da impunidade o proveito da corrupção, quase sempre institucionalizada em entornos autoritários ou com democracias inconsistentes.

2.2.1 Uma Tradição Histórica

A compreensão do fenômeno da corrupção na América Latina passa pelo entendimento de suas origens, qual seja, o patrimonialismo autoritário e as redes clientelistas instaladas através de círculos viciosos de difícil ruptura. Decorridos mais de cinco séculos do descobrimento das Américas, considerável parcela da sociedade latino-americana continua resistente ao cumprimento das leis, sempre atenta ao ganho fácil, à vantagem milagrosa, ao engodo, à fraude, à especulação, enfim, sempre no aguardo de uma solução mágica para todos seus problemas e males.

Como constatado alhures, os latino-americanos herdaram um modelo de organização de Estado e, conseqüentemente, toda decadência moral e ética do aventureiro e explorador ibérico, marcado por um padrão social tendencioso à corrupção predatória e violenta, inclusive, mediante escravidão e derramamento de sangue. Uma ética constituída no seio do Estado patrimonial ibérico foi transplantada para a América Latina por ocasião da invenção ultramarina.

Com a composição desses fundamentos sociais, políticos e religiosos, aperfeiçoados a partir da formação dos reinos ibéricos, Portugal e Espanha, o desenvolvimento do Estado patrimonial obteve êxito. Por supostas razões de Estado, muitos crimes e atos de corrupção deixavam de ser efetivamente punidos. A manipulação da ordem jurídica foi um fator determinante para ruína moral das sociedades coloniais na América. A sociedade passou a seguir os exemplos ibéricos que, através de seu proceder arbitrário e deseducativo, disseminou o câncer da corrupção e comprometeu os alicerces éticos das instituições e governos locais.

Os crimes, a pirataria, o tráfico de mercadoria e de gentes, o enriquecimento enlouquecido, o egoísmo e a ganância desmedida dos colonizadores ibéricos, se traduziram no apetite voraz do enriquecimento a qualquer custo. Como reclama Galeano: “O crime compensa quando praticado em grande escala. A impunidade recompensa o

delito, induz à sua repetição e faz sua propaganda: estimula o delinquente e torna contagioso seu exemplo.”¹³⁸

A impunidade, intimamente relacionada com o ordenamento jurídico adotado, advinda da omissão e da cumplicidade das elites dominantes e as camadas dirigidas. As relações íntimas, os interesses comuns e as “*razões de Estado*” eram – e continuam sendo – circunstâncias determinantes para o aceite da transgressão do ordenamento, convertendo-se em estímulo à reprodução contínua e crescente das mais variadas práticas corruptas e criminosas.

Assim, o fenômeno da impunidade é compreendido a partir das características do Estado patrimonial ibérico. Com a aplicação de critérios subjetivos para consecução das metas do Estado, sempre pautadas por relações íntimas de amizade, parentesco e retribuições pessoais, a ordem jurídica – instável e flexível – foi marcada pelo casuísmo e pela arbitrariedade.

Longe estava da ordenação ibérica o direito racional, impessoal e contratual, que estipula formas e resultados iguais, previsíveis e consequentes para todos. O Estado patrimonial ibérico separa propositalmente a sociedade da organização de poder, manipulando desde o berço os dóceis cidadãos, acostumados, conformados e agradecidos com as migalhas concedidas pelo soberano maior.

Com o implemento de uma estrutura de poder voltada essencialmente para construção de valores individuais, sem experimentar a experiência das liberdades públicas e das garantias sociais, não se criou um ambiente propício ao desenvolvimento de uma política nacionalista e uma cultura de solidariedade e comunhão. Evidente, pois, o motivo da socialização do fenômeno da corrupção. Como recorda Francisco Nieto:

Históricamente, la corrupción tuvo su origen en la socialización y el surgimiento de estructuras de poder. La idea de manipulación mediante el poder (en sus diversas formas) para obtener beneficio personal o colectivo fácil, en detrimento individual y/o colectivo, siempre ha estado y seguirá estando presente en el comportamiento social, derrotando ese anhelo de erradicar definitivamente la corrupción.

Particularmente en América Latina, hay quienes ven las causas de la corrupción en ciertas tradiciones y costumbres heredadas de las características transacciones políticas imperantes en España para el

¹³⁸ GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso**. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999, p.129.

momento del Descubrimiento, que posteriormente se incrementaron durante la Colonia y se institucionalizaron en la vida republicana; una de las más conocidas es el clientelismo.¹³⁹

A Península Ibérica e seus herdeiros, incluindo aí os latino-americanos, desenvolveram ao longo dos séculos uma rede de dominação vigorosa, patrimonial, pessoalista, clientelista, cleptocrática e burocrática. É o que Schwartzman¹⁴⁰ classifica como Estado neopatrimonial, uma simbiose contínua entre patrimonialismo e burocracia, onde – considerando o contexto histórico latino-americano, rico em anomalias – práticas políticas e administrativas corruptas foram institucionalizadas, devidamente legitimadas pela formalidade de uma democracia por delegação induzida, ou seja, uma suposta legitimidade forjada mediante eleições formais fraudulentamente delegativas.

2.2.2 O Clientelismo

Dentre as diversas conceituações possíveis, o clientelismo se apresenta como um subsistema político, caracterizado pela troca de benefícios pessoais por apoio político-partidário. O clientelismo não está direta e obrigatoriamente relacionado com o fenômeno do coronelismo, tão pouco, necessariamente, se identifique como um ato corrupto. Entretanto, quando se apresenta como um instrumento indevido para a obtenção de votos ou apoios ilegais, seja por meio da promessa de pagamentos de subornos, por meio de financiamentos ilícitos de campanhas eleitorais, ou através da concessão de outros benefícios e privilégios indevidos, necessariamente, também poderá caracterizar um ato de corrupção política, haja vista que interfere desqualificadamente na livre escolha do sufrágio. Nesta hipótese, há quem sustente que o fenômeno do clientelismo enfraquece a própria democracia:

Na relação de clientelismo entre um candidato e seus eleitores há uma responsabilidade compartilhada, uma vez que ambos pervertem o direito do voto. O candidato é corrupto porque compra a vontade do eleitor e o cidadão que aceita esta transação também é corrupto porque seu voto

¹³⁹ NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción em América Latina. **In: Nueva Sociedad**, n. 194, nov./dic. 2004, p. 59.

¹⁴⁰ SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed., Rio de Janeiro: Campos, 1988, p. 35.

depende do que recebe em troca (uma quantia em dinheiro, um emprego ou outro benefício qualquer).¹⁴¹

Em entornos clientelistas o poder político – patrimonial, por essência e tecnocrata por formalidade – comanda e governa as oportunidades e o próprio acesso às políticas públicas, conduzindo grande parcela de cidadãos à exclusão, política, econômica e social, enfim, para diferentes formas de escravidão, sendo contínua a manipulação dos instrumentos do poder econômico, político e de autoridade, consubstanciados, notadamente, por meio do clientelismo.

Aldo Fornazieri, professor da escola de Sociologia e Política de São Paulo, ao identificar traços históricos de interferência do poder Executivo sobre o poder Legislativo, faz referência expressa ao favorecimento clientelístico que, segundo sustenta:

Com a intensificação do comércio mercantil e com o advento do sistema financeiro as condições mudam e o parlamento passa a se tornar instituição e ator político fundamental no contexto de desdobramento da revolução inglesa. A preeminência do papel político do parlamento em detrimento da participação direta do povo no poder foi se afirmando com o tempo e teve seu coroamento na Constituição norte-americana de 1786. Supôs-se que o representante, como voz do povo, estava mais apto a identificar o bem comum e de expressar a virtú do que o próprio povo. Mas Shafstesbury e Fletcher, entre outros, não concordarão com este modo de ver as coisas. Em seus escritos irão ocupar-se da relação corrupta entre Executivo e Legislativo. Já, naquele tempo, a corrupção se expressava na interferência do Executivo sobre o Legislativo e no favorecimento clientelístico.¹⁴²

Diniz, por sua vez, destaca a força dos laços clientelistas no âmbito do legislativo, nítido e operante:

As relações entre representantes políticos e suas bases eleitorais inserem-se numa complexa rede clientelista, cujo controle está centralizado na instância executiva, cerne do processo decisório. Nesse contexto de clientelismo e patronagem, o deputado estaria no ápice de um sólido sistema de relações pessoais, com um grau significativo de integração, baseada numa teia de obrigações mútuas.¹⁴³

¹⁴¹ Clientelismo: Conceito, o que é, Significado, 11 fev. 2017. Disponível em: <https://conceitos.com/clientelismo>. Acesso em: 18 jun. 2019.

¹⁴² FORNAZIERI, Aldo. Clientelismo e corrupção do sistema político. *In: GGN*, 10 mar. 2014. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/clientelismo-e-corrupcao-do-sistema-politico-por-aldo-fornazieri/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

¹⁴³ DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 127.

O clientelismo tende a quebrar a autonomia das instituições, gerando desconfiança e a deslegitimação do exercício do poder estatal, violando o compromisso horizontal dos agentes públicos, políticos e governantes para com a sociedade que deveriam representar. Eisenstadt e Roniger, citados por Alina Mungiu-Pippidi, destacam que o clientelismo disputa espaços com outras formas mais abertas e transparentes de trocas e articulações. Da mesma forma, as prioridades sociais não são determinadas ao acaso, sendo estabelecidas pelos grupos clientelistas que estabelecem arranjos particularistas em benefícios próprios e em detrimento dos interesses sociais e difusos. Conforme adverte Mungiu-Pippidi:

There was also a Western revolutionary path, in which fairness of government was a central issue. The French Revolution was, to a large extent, an anti-favoritism revolution, directed more against privilege than against property as later Marxist revolutions were. The French Constitution of 1791 clearly stated that sovereignty “belongs to the nation. No segment of the people and no individual can appropriate it”. Revolutionaries endorsed the principle of state impartiality in order to prevent a new capture by the absolute monarchy, yet the succession of regimes following the Revolution brought about anything but impartiality. In the nineteenth century administrative “cleansing” (épuration) initiated by the Revolution became the rule of the game in the relationship between political power and administration. Changes of regime in 1815, 1830, 1848, 1852, the great political turmoil of 1877-79, and 1883 were followed by a completed seep of the previous administrations (Rosanvallon 1992: 77-79). Only a few technocrats emerged unscathed from these administrative overhauls. Appointing partisans to administrative positions assured that administrators would be loyal to the policies of leaders, whether elected or not. Civil servants did not swear an oath to the public interest, but to the party in power – a habit which persisted long into the twentieth century. While the nineteenth century saw a strong shift in public opinion against favoritism and particularism in general, the revolutionary path based on power and administrative overhauls did not prove conducive to the development of ethical universalism: patronage and political clientelism became resilient features. Rosanvallon (1990) cautiously saluted the arrival of the first impartial institutions beginning in the last quarter of the twentieth century. Politicization also became a motor of expansion for a public sector not driven by policy needs. The number of French civil servants has grown from 150,000 in 1815 to some three million today.¹⁴⁴

O clientelismo, assim como, práticas diversas resultantes desta cultura de favorecimentos pessoais e do particularismo, todas opostas à objetividade, à eficiência e

¹⁴⁴ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 73-4.

à impessoalidade, demonstra que historicamente, em muitos entornos reconhecidos como democráticos, os acessos aos cargos públicos decorrem de relações íntimas e concessões de favores particulares. Nesse sentido, Manos Guedes Veneu observa que:

*Procedimentos impessoais, racionalmente orientados e sistematizados, da capacitação técnica e do mérito como condições formais de emprego, da separação estrita entre o cargo e seu ocupante, encontramos a predominância das relações pessoais e das decisões arbitrárias, e influência dos políticos nas designações, os ‘cabides de emprego’. Os informantes foram unânimes em afirmar a importância, em maior ou menor grau, do apadrinhamento por ‘pistolões’, para ocupação de cargos de chefia e a ascensão na carreira.*¹⁴⁵

Para Diniz o fenômeno do clientelismo, uma vez legitimado pela atuação social dos atores participantes e beneficiários desta relação de dependência, desconsidera o ofertamento estatal das políticas públicas como uma prestação obrigatória, reduzindo direitos e garantias fundamentais. O poder de barganha entre os participantes do jogo clientelista, é o fator determinante para o alcance dos objetivos visados. O subsistema político é desvirtuado por uma atuação legislativa corrupta, alimentando a dependência social.¹⁴⁶ “Seu estilo de ação favorece a mobilização vertical, processo em que a participação política é induzida por relações pessoais de lealdade e não por sentimentos comuns de identidade social”.¹⁴⁷

A Constituição Federal brasileira de 1988, nos dizeres de Arantes e Couto, transformou-se em uma lei geral de políticas públicas, de modo que – muito embora implemente direitos e garantias individuais – pouco é eficaz, uma vez que, na prática, a efetivação desses direitos representa algo dificultoso, notadamente quando ocorre a transição governamental:

Para uma constituição que já foi adjetivada de tantas coisas - por exemplo, <constituição cidadã>, na célebre formulação de Ulysses Guimarães – nós trazemos mais de um adjetivo: aos poucos, ela parece se converter numa espécie de grande lei ordinária do país ou numa lei geral das políticas públicas constitucionalizadas. [...] nossa crítica a esse modelo constitucional é que ele compromete a eficiência dos sistema

¹⁴⁵ VENEU, Manos Guedes. Representações do funcionário público. **In: Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, vol. 24, n. 01, nov. 1989 – jan. 1990, p. 10.

¹⁴⁶ DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 123.

¹⁴⁷ DINIZ, Eli. **Voto e máquina política**: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 166.

*político e eleva os custos de transação e da eficácia governamental, na medida em que também representa uma dificuldade de implementação de políticas públicas [...].*¹⁴⁸

De acordo com o cientista político e historiador José Murilo de Carvalho, o clientelismo pode ser conceituado, em síntese, como uma troca de favores entre atores políticos e particulares beneficiados. O clientelismo, em síntese, seria uma espécie de controle governamental pelos políticos, que fazem uso da máquina estatal para a obtenção de protecionismo político e manutenção de seu *status* no poder, por meio de concessões de benefícios a terceiros, os quais, por meio do voto, possibilitam perpetrar essa cadeia doentia de clientelismo:

*Muito usado, sobretudo por autores estrangeiros escrevendo sobre o Brasil, desde o trabalho pioneiro de Benno Galjart (1964; 1965), o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (Kaufman, 1977). Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. Não há dúvida de que o coronelismo, no sentido sistêmico aqui proposto, envolve relações de troca de natureza clientelística. Mas, de novo, ele não pode ser identificado ao clientelismo, que é um fenômeno muito mais amplo. Clientelismo assemelha-se, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Ele é o mandonismo visto do ponto de vista bilateral. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso pelos mandões e pelo governo.*¹⁴⁹

Mungiu-Pippidi, recorda que alguns pesquisadores têm realizados esforços para determinar diferenças formas diversas de manifestações individualistas (particularismo), a exemplo do que ocorre entre os fenômenos do clientelismo e da corrupção, especialmente no que tange a observância de normas legais. Como lembra a autora, se o particularismo é a regra do jogo, é muito possível que encontremos um

¹⁴⁸ ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Constituição, Governo e Governabilidade. *In*: Daniel Wei Liang Wang (Org.) **Constituição e Política na Democracia**: Aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 219.

¹⁴⁹ CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *In*: **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jul. 2019.

conjunto de práticas corruptas conjuntamente, dentre as quais, o favoritismo estruturado verticalmente (clientelismo e patronagem); o favoritismo estruturado horizontalmente (*old boy networks*), o particularismo motivado por parentesco (nepotismo e favoritismo étnico), assim como, práticas criminosas mais graves, a exemplo dos pagamentos de subornos, etc.¹⁵⁰ A predominância do particularismo e, portanto, também do clientelismo, implica que partidos políticos e candidatos poderão trocar favores e benefícios diversos, objetivando um apoio mútuo e, conseqüentemente, a adoração e o exercício do controle do poder econômico, político e de autoridade, ocasião em que o fenômeno da corrupção pode se apresentar sistematicamente como instrumento regente do sistema político. Seja como for, independente de conceitos e formas simultâneas de particularismo, as regras do jogo clientelista, especialmente em entornos com instituições débeis, imparciais e (des)legitimadas, o sistema político se transforma num poderoso instrumento para a obtenção de vantagens e benefícios pessoais.

Aliás, havendo o exercício e a dominação do poder estatal por parte de indivíduos ou grupos, alimenta a clientela ou não, os benefícios e vantagens poderão ser direcionados para particulares em prejuízo da coletividade, apresentando-se o fenômeno da corrupção nas suas mais variadas formas e estilos. Mungiu-Pippidi, lembrando Johnston, ao apresentar uma sistematização descritiva que combina particularismo com pluralismo de poder e responsabilidade, indica divisões definidas de formas diversas do exercício e controle do poder estatal:

Countries where profiteers of public resources are organized as cooperative elite cartels; competitive oligarchs and clans; official “moguls”; and democratic politicians who have far fewer means for rent seeking (influencing markets). Before any further attempts at classification, the essential diagnostic element to consider is whether or not the dominant social allocation mode is ethical universalism. ¹⁵¹

Ao recordar o caminho revolucionário da Revolução Francesa, contrária, em tese a qualquer tipo de favoritismo e privilégios, Mungiu-Pippidi destaca que a gloriosa Revolução Francesa produziu qualquer coisa possível, menos a imparcialidade. Aliás, as indicações e nomeações de correligionários políticos, simpatizantes, amigos e familiares

¹⁵⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 16.

¹⁵¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 17.

para cargos governamentais garantiam que os agentes públicos seriam leais aos políticos e governantes, quer eleitos ou não. Agentes públicos, sem quaisquer compromissos com a prevalência de interesses públicos, se não a responsabilidade em relação aos seus padrinhos políticos, ignoraram opinião pública contrária à continuidade do favoritismo e o particularismo em geral, sendo que os ideais revolucionários não se fizeram persistentes, não havendo espaço para o desenvolvimento de uma nova ética universal de probidade administrativa. O clientelismo e os conchavos políticos substituíram os comandos reais. O clientelismo, o nepotismo resumido na máquina de empregos públicos, longe de quais quer necessidades públicas ou sociais, logo estufaram a estrutura do funcionalismo público francês. Mungiu-Pippidi esclarece:

The French Revolutions also introduced a clear separation between public and private. It took both a new ideology of public virtue that deemed patrimonialism as a norm, as well as an incontestable need to adjust the state to new challenging, to convert the European patrimonial monarchy. It seems in retrospect that the party of virtue would have remained marginal or in opposition if it had not become strikingly clear that the old system was leading to security disasters of enormous proportions in challenging new circumstances.¹⁵²

Vale ressaltar, além dos “cabides de empregos”, o outro lado tão conhecido e diretamente relacionado com o fenômeno do clientelismo e, quiçá, muito mais nefasto e perverso, qual seja, os acordos criminosos negociados e formalizados por meio de doações financeiras para campanhas eleitorais. Como se sabe, os conflitos de interesses estabelecidos pela disputa do exercício de poder, notadamente num entorno gerido por uma política clientelista, os financiamentos de campanhas eleitorais acabam por estabelecer certos vínculos e compromissos escamoteados. Dinheiro e a política eleitoral são sinônimos em território clientelista. Nos países em via de desenvolvimento o problema é muito mais endêmico e voraz. A linha divisora entre mercado e família e entre setores públicos e privados é geralmente muito mais variável e nebulosa, e o sistema clientelista influi e atua em todas as áreas e ramos. Já em sistemas políticos de instituições, fortes, imparciais, confiáveis socialmente, comuns a países desenvolvidos, com estruturas menos corruptas, baseados em raízes sólidas de educação, informação,

¹⁵² MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 73.

transparência e impessoalidade, o mérito prevalece com regra para determinar as melhores escolhas e seleções daqueles a quem cabe gerenciar a coisa pública.

As conexões econômicas, políticas e sociais estabelecidas entre as partes envolvidas na criação do processo político e os vínculos clientelistas quase sempre incompatíveis com a eficácia e com os interesses públicos, podem institucionalizar obrigações recíprocas que estimulam e incentivam práticas corruptas, dificultando sobremaneira as tentativas de melhorias de controle e limitação da corrupção burocrática estatal. Assim, se os interesses de empresários corruptores são gerados a partir de conexões pessoais com agentes públicos, políticos e governantes corruptos, podem criar sistemas patrimonialistas e clientelistas entre aqueles que intercambiam favores e pagamentos de subornos que debilitam a transparência e a eficácia das instituições públicas e privadas. Nos sistemas patrimonialistas puros os agentes públicos, políticos e governantes corruptos são os patrões, enquanto os empresários corruptores e apadrinhados políticos são a clientela. Já em sistemas clientelistas, ao contrário, os interesses privados são dominantes e controlam os governantes. Em sociedades como instituições frágeis como ocorre na América Latina, em que se constroem redes interpessoais incrustadas em teias clientelistas, os cidadãos tendem a ignorar a importância da eficácia do funcionamento imparcial do sistema econômico, político e social.

Rose-Ackerman ¹⁵³ destaca que em sociedades baseadas em relações altamente personalizadas, encontraremos uma tendência consistente na dificuldade de desenvolver um sistema econômico competitivo em grande escala, não existindo um incentivo real ao desenvolvimento de um comércio ativo e livre, limitando-se às possibilidades reduzidas e engessadas determinadas pela rede de favoritismo clientelista. Referidas sociedades terão dificuldades em estabelecer burocracias modernas com a presença de agentes públicos, políticos e governantes escolhidos a partir de suas capacidades e competências, enfim, por meio de agentes públicos que desenvolvam suas funções imparcialmente, separando os interesses públicos de seus contatos e conexões pessoais. Em entornos clientelistas os indivíduos supõem que necessitam de

¹⁵³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 146.

vínculos pessoais e estreitos com agentes públicos, políticos e governantes para conseguir o funcionamento burocrático, acreditando ser pertinente e adequado estabelecer uma rede clientelista para a troca de favores, benefícios e recompensas. Os altos funcionários e políticos da base do governo buscam o apoio e a parceria dos funcionários subalternos, não por acaso, indicados e nomeados por aqueles, devendo prestar lealdade, evitando presentes não autorizados, a menos quando a conveniência assim aconselhar, somente quando justificada pelas “melhores razões de Estado”. O grupo de poder que se beneficia da rede clientelista tende a estabelecer sistemas políticos para compartilhar os pagamentos de subornos e as vantagens diversas entre os escalões superiores e inferiores da hierarquia burocrática estatal. Nesta hipótese, a lealdade da organização criminosa, à família e aos companheiros de trabalho prevalece em relação aos interesses públicos e ao dever de fidelidade em relação aos objetivos coletivos e sociais.

Em que pese a gravidade destas políticas, redes clientelistas fortemente constituídas no tecido social a partir da formação de uma estrutura de confiança embasada num pacto social – ironia do destino – podem não ser as piores hipóteses para entornos com instituições débeis e ineficazes, contradição que pode alimentar a justificativa da corrupção por parte de muitos envolvidos. A transição de uma situação em que os vínculos pessoais são a norma e a regra aceita amplamente por uma sociedade, para outra mais impessoal com um mercado forte e instituições públicas modernas, fortes, maduras e confiáveis, pode ser difícil e dolorosa, sendo possível, conforme os embates das forças transformadoras e conservadoras, a partir da reprodução de círculos virtuosos, a prevalência de uma nova sociedade plena, justa, eficiente e meritória ou, em sentido contrário, estabelecidos círculos viciosos, o retrocesso sem sucesso nas mudanças pretendidas. Assim como os círculos viciosos são uma realidade nestas sociedades em desenvolvimentos, a consolidação de círculos virtuosos, também se apresentam como uma possibilidade viável, ainda que difícil e improvável. Como considera Rose-Ackerman:

La transición de una situación en la que los vínculos personales son la norma a una sociedad más impersonal con un mercado fuerte e instituciones del sector público modernas puede ser una transición dolorosa, y ambos ciclos, el vicioso y el virtuoso, son posibles. [...] el sistema resultante puede incluir algunas patologías. Pueden ser comunes los sobornos a los funcionarios públicos; muchas negociaciones del mercado pueden basarse en conexiones personales y las compras

*estatales y los nombramientos de personal pueden continuar formando parte de una red de clientelismo.*¹⁵⁴

Numa democracia representativa, quando a governabilidade é confiada a gentes públicos, políticos e governantes burocratas, a prevalência do interesse público pode ser um objetivo distante, especialmente em entornos com sociedades altamente contaminadas pelo favoritismo, onde os governos são geridos pelo clientelismo político. Como se pode observar, políticos e governantes parecem ser as pessoas menos indicadas para a estruturação de instituições fortes, imparciais e confiáveis, dispostas a padronizar o controle do fenômeno da corrupção. Modernamente, muitos partidos políticos se apresentam como verdadeiras facções criminosas organizadas com o desiderato de desidratar a saúde estatal. Além disso, a desigualdade social, a deficiência do sistema educacional, ambas consequências diretamente relacionadas ao fenômeno da corrupção, estabelecidos círculos viciosos negativos contínuos, tornam os mais pobres ainda mais vulneráveis ao mecanismo da rede clientelista estabelecida. Quanto maior for a desigualdade social e menor forem os índices qualitativos de educação, maiores e mais constantes serão as práticas corruptas, estabelecendo-se um fatalismo social consubstanciado na inevitabilidade da corrupção, estimulando que a maioria dos indivíduos se envolvam em transações corruptas estabelecidas pelas redes de clientelismo, com trocando favores ou, mesmo, o pagamento de subornos.

Segundo, Mungiu-Pippidi, uma importante mobilização social na Coreia do Sul nas eleições de 2000, em razão dos partidos políticos usualmente se organizarem com base em tratos clientelistas e, conseqüentemente, resultarem em governos capturados e subordinados por interesses privados regidos pelo favoritismo, levaram a efeito uma reforma para impedir a participação de diversos políticos considerados impróprios para a governança.¹⁵⁵

Importante constatar que as maiores expectativas daqueles que buscam alternativas e soluções para o implemento de uma governança eficiente, encontram-se justamente na realização de reformas estruturais que viabilizem o funcionamento

¹⁵⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 148.

¹⁵⁵ MUNGIU-PIPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance**: How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 170.

democrático das próprias instituições políticas. Todavia, criar e aprovar uma lei ou até mesmo encaminhar uma emenda constitucional formalmente, o que pode ser relativamente simples, pode ser computado como uma reforma bem-sucedida contra a corrupção, quando, na verdade, nenhum ou pouco efeito prático teve no controle do fenômeno. Ademais, considerando que reformas estruturais efetivas podem ser de difícil implementação em entornos que estabelecem a sobrevivência política em razão do clientelismo e dos favorecimentos corruptos, os custos econômicos, políticos e sociais podem ser relevantes e desastrosos. Ainda que sistemas políticos entrem em colapso pelos desgastes provocados por políticas clientelistas contínuas, exemplos práticos vêm demonstrando que a formação de novos grupos de poder também acaba incentivando a formação de novos círculos negativos clientelistas.

Os conflitos de interesses estabelecidos pelo funcionamento da rede clientelista, estabelecem uma desigualdade no acesso às oportunidades, favorecendo apenas aqueles que possuem vínculos com o sistema corrupto clientelista. Nos países em via de desenvolvimento o problema é muito mais endêmico. A linha divisora entre privado e público é geralmente muito mais variável e nebulosa, podendo variar drasticamente conforme as relações edificadas. A iniciativa privada em países desenvolvidos, com sistemas menos corruptos, cria raiz e se revigora com base num sistema educacional qualificado, com acesso à informação, transparência e impessoalidade, fatores estes que costumam garantir as escolhas daqueles melhores habilitados para a concorrência.

Nestes casos, como abordam com maestria Uslaner e Rothstein¹⁵⁶, colaborando para uma ampla compreensão para o fenômeno da corrupção e, especificamente, o clientelismo como sistema de reprodução, a importância da educação, ao identificar eventuais abusos do poder econômico, político e de autoridade, pode ser decisiva para solucionar a problemática. Aliás, mais que abusos ou desvios de condutas de agentes públicos, políticos e governantes, o processo educativo pode ajudar a compreender o real significado de boa governança, com a prestação universal das políticas públicas e a atuação imparcial do poder público na implementação de políticas

¹⁵⁶ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6.

públicas. Um estado que é governado por normas universais e imparciais de justiça, ditando os rumos e caminhos de forma padronizada para todos os cidadãos, pode ser definido como um trato não corrupto. Nesta lógica, o conceito oposto ao de justiça é o favoritismo, ou seja, a corrupção sistemática instrumentalizada pelo clientelismo como modo de agir no sistema político. Uslaner e Rothstein complementam:

A third theoretical argument for the importance of broad based education has to do with our understanding of what corruption is and, not least, how the opposite of corruption should be defined. The standard definition of corruption is usually —abuse of public power for private gain. This definition is problematic because it does not say what should be counted as —abuse. An alternative definition that has been suggested is that the opposite of corruption is —universalism in public policies (Mungui-Pippidi 2006), or —impartiality in the implementation of public policies (Rothstein 2011). A state that is governed by universal or impartial norms of fairness saying that —like cases should be treated alike is not generally corrupt. The opposite of justice is not equality because justice sometimes requires unequal treatment. Instead, it is favoritism which is what corruption (and clientelism/nepotism) is all about and as stated by Goodin (2004), the opposite of justice is favoritism.¹⁵⁷

Evidente que uma educação de qualidade comprometida com uma ética coletiva de controle social pode capacitar os cidadãos a construir o próprio rumo pautado pelo mérito sem depender de favores ou acordos com políticos, ou governantes clientelistas. Quando os cidadãos se sujeitam à política clientelista para obtenção de seu bem-estar ou sobrevivência, acaba preso numa armadilha viciosa, passando a aceitar banalmente práticas corruptas institucionalizadas na rede clientelista, estabelecida uma relação desigual e predatória, em prejuízo de toda a sociedade. Uslaner reitera:

Education empowers people to make their own way in the world without having to rely upon clientelistic leaders for their livelihood. When people depend upon "patrons" for their well-being, their welfare, even their sustenance, is tied to their loyalty. They may "tolerate" corruption by these leaders, either because these "big men" defend them against others who might exploit them even more or because ordinary people do not have alternative sources of income. The patron-client relationship is founded on inequality.¹⁵⁸

¹⁵⁷ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 3.

¹⁵⁸ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 14.

Dito isso, em entornos com baixos índices de educação, as conexões econômicas, políticas e sociais costumam se basear no afeto e em relações de confianças pessoais ou, ainda, pelo exercício de práticas intimidatórias. Vale lembrar que os vínculos pessoais nem sempre são compatíveis com a eficácia e o interesse público. A confiança, a reputação e as obrigações recíprocas podem facilitar a corrupção e fragilizar as tentativas de melhorarias nos serviços públicos. Se os interesses empresariais têm conexões pessoais com agentes públicos, podem se desenvolver sistemas patrimoniais ou clientelistas entre aqueles que intercambiam favores e pagamentos que debilitam a transparência e a eficácia das instituições públicas e privadas. Nos sistemas patrimoniais os funcionários públicos são os patrões e os interesses privados os clientes. Já em sistemas clientelistas, em contrário, os interesses privados são dominantes e controlam a administração pública.

Segundo Uslaner, o acesso à educação possibilitou maiores oportunidades aos cidadãos para se estabelecerem no mercado de trabalho pelo mérito e capacidade profissional, de modo que não precisavam depender de estruturas de poder corruptas e clientelistas. Com o passar do tempo, as desigualdades educacionais entre os mais ricos e os mais pobres, em entornos que estabeleceram uma educação universal foram drasticamente reduzidas, embora não eliminadas. A alfabetização teve resultados econômicos diretos e inquestionáveis nas oportunidades e no controle das instituições. Conforme assevera Uslaner:

Access to education provided more people with the skills to find gainful employment so they did not have to rely on corrupt, or clientelistic structures of power (Goldin and Katz, 2008, 29, 133; Uslaner, 2008, 239-241). Over time the educational inequalities between the rich and the poor in countries that established universal education were sharply reduced, though not eliminated (Morrison and Murtin, 2010). Literacy had direct economic payoffs. Countries with higher levels of book production in the early 19th century were more likely to industrialize and to have greater levels of economic growth by the 20th century (Baten and van Zanden, 2008, 233).¹⁵⁹

Mungiu-Pippidi, por sua vez, destaca que algumas combinações virtuosas a partir da combinação de fatores diversos podem permitir às sociedades superar

¹⁵⁹ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 14.

tendências concorrentes em relação à violência, ao clientelismo e à dominação social, encontrando limites que favoreçam a construção de uma ética de controle social. Defende a autora que o universalismo ético se apresenta como uma verdadeira instituição – materializada por meio de normas amplamente endossadas pela maioria – em vez de uma mera ideologia “salvadora”. Quando toda a sociedade “compra” a ideia de normas aplicáveis a todos, indistintamente do poder exercido, respeitando-as e cobrando o seu regular funcionamento, a prevalência dos interesses públicos sobre os privados, ao estabelecer círculos virtuosos positivos, torna possível e real o estabelecimento de instituições fortes, imparciais, confiáveis e legítimas. Isso não exige necessariamente uma maioria absoluta, mas sim uma maioria da opinião pública ativa, incluindo parte daqueles que exercem o poder econômico, político e de autoridade. Mungiu-Pippidi arremata:

Various streams of academic literature mention four distinct components of normative constraints:

- *Values: a prevailing societal norm of ethical universalism based on values such as fairness and honesty;*
- *Social capital: a widespread habit of engaging in formal or informal collective action around shared interests, purposes, and values;*
- *Civil society: a dense network of voluntary association, including NGOs in the Western understanding of the term, but also unions, religious group, and the like;*
- *Civic culture: sustained participation and political engagement of the people, for instance through media or social movements.*

Some virtuous combination of these four factors seems to enable societies to overcome competing tendencies toward violence, cronyism, and social domination and to generate normative constraints that empower ethical universalism. All four elements are necessary and no smaller combination is sufficient for the development of normative constraints capable of ensuring sustainable good governance. It seems that ethical universalism becomes an institution (a widespread norm endorsed by the majority) rather than a mere ideology of the enlightened when a significant part of society shares the belief in the superiority of ethical universalism over particularism as a mode of governance, and enough individuals are also willing to act on this belief to make it a reality. This does not necessarily require an absolute majority, but rather a majority of active public opinion, including a fraction of the elite.¹⁶⁰

Todavia, algumas iniciativas recentes exitosas demonstram que o acerto no enfrentamento do fenômeno da corrupção em sociedades clientelistas menos

¹⁶⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 162-3.

desenvolvidas ou em desenvolvimento, não conduzem, necessariamente, a simples reprodução da cartilha adotada nos países desenvolvidos. O objetivo não é simplesmente recriar as formas institucionais comuns aos países desenvolvidos que cumprem regularmente as normas impostas. Ao invés disto, estas iniciativas devem reconhecer a importância dos laços pessoais estabelecidos nestas sociedades patrimoniais e/ou clientelistas, proporcionando outras alternativas de reconstrução dos poderes preestabelecidos. Em qualquer caso, a pressão social organizada pode contribuir para o êxito da criação de uma ética voltada para o controle social. É exatamente o que salienta Rose-Ackerman:

El objetivo no es recrear las formas institucionales comunes a los países desarrollados que acentúan las valoraciones a distancia de los riesgos y de las devoluciones. En vez de ello, estos experimentos aceptan la importancia de los lazos personales, pero proporcionan una alternativa a la concesión del crédito basada en la pertenencia a los grupos de élite. Las relaciones estrechas entre vecinos en las comunidades pobres complementan los esfuerzos para establecer un sistema bancario. La presión social anima a la gente a devolver las cantidades recibidas, pero los créditos iniciales se dan a aquellos que están fuera del círculo de prestatarios que existía previamente.¹⁶¹

E, assim considerando, resta questionar se o fenômeno da corrupção, num menor ou maior grau, de uma forma ou de outra, será obrigatoriamente um instrumento inerente ao sistema político. Existiriam soluções viáveis a serem aplicadas? Contribuindo com a reflexão, Uslaner argumenta que a natureza do sistema partidário pode moldar o desempenho da governança, distinguindo entre partidos políticos clientelistas (ou particularistas) e programáticos. As partes programáticas são objetivas e possuem um foco determinado no fiel cumprimento das políticas públicas, em vez de proporcionar benefícios indevidos para particulares. Nesta hipótese, os desvios de condutas se concentram no sistema clientelista e são mais propensos a ocorrer em instituições débeis, parciais e com pouco respaldo popular, com índices de corrupção elevados. Segundo Uslaner:

A different, and more compelling argument, is that the nature of the party system can shape government performance. Cruz and Keefer (2010, 9) distinguish between clientelistic (or particularistic) and programmatic political parties—a distinction made earlier about American parties by

¹⁶¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 151.

Fenton (1966) and Mayhew (1991). Programmatic parties focus on issues and "a public administration that is less permeable to ad hoc deviations from public policies" rather than providing particularistic benefits to people. They argue that parties emphasizing "broad-based benefits" can be held accountable by voters—and that they will lead to better overall institutional performance (Cruz and Keefer, 2010, 9, 11). Fenton's distinction is between job-oriented (particularistic) and issue-oriented parties, while Mayhew establishes a scale of "traditional party organizations" in the American states. Strong parties focus on patronage and are most likely to occur in states with high levels of corruption (Uslaner, 2008, 227-228).¹⁶²

Fornazieri, ao analisar a complexidade do fenômeno do clientelismo no sistema presidencial brasileiro, aponta o clientelismo como um problema persistente que ainda não foi superado:

Mas não é esta a realidade que se vê em outros países com forma de governo presidencialista, particularmente no Brasil. A corrupção não se estrutura apenas através da concessão clientelista de cargos. O poder do dinheiro confere ao Executivo uma enorme capacidade de corrupção por meio de verbas, obras em currais eleitorais, financiamento de campanhas de parlamentares etc. O poder do dinheiro não confere capacidade de corrupção apenas ao Executivo, mas também a setores privados. O financiamento de campanhas e a pura e simples compra de parlamentares tem como contrapartida o tráfico de influência em favor de interesses particularistas e destinação de verbas orçamentárias. Há também o problema da autocorrupção dos Legislativos através de verbas indenizatórias e várias formas de auxílio imorais, quando não ilegais.¹⁶³

Aliás, o relatório brasileiro do IPE define a corrupção como a utilização sistemática de serviços públicos em proveito pessoal, com impacto significativo na oferta e qualidade de vida, classificando-a em legislativa, administrativa e burocrática. A corrupção pode se apresentar de várias maneiras, através do “*nepotismo, favoritismo, clientelismo, extorsão ou solicitação de subornos e desvio de bens públicos*”, sendo que pode ser elaborada “de acordo com regras estabelecidas ou contra essas regras, podem

¹⁶² USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 17.

¹⁶³ FORNAZIERI, Aldo. Clientelismo e corrupção do sistema político. *In: GGN*, 10 mar. 2014. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/clientelismo-e-corrupcao-do-sistema-politico-por-aldo-fornazieri/>. Acesso em: 02 jul. 2019.

ser grandes ou pequenos atos de corrupção, embora não haja uma fronteira clara entre pequena e grande corrupção; há antes um conjunto contínuo entre as duas”.¹⁶⁴

Se os dados revelados trazem à tona a real dimensão do problema da corrupção governamental, ao buscar as raízes históricas do problema, Fernandes encontra a dominação socioeconômica estabelecida a partir da tradição clientelista:

*O argumento básico aqui, e o mais importante, deste livro, está calcado no ponto de vista segundo o qual a corrupção, embora seja um fenômeno antediluviano, define-se historicamente na medida em que algumas sociedades a circunscreveram no âmbito da ilegalidade e do crime. Essa delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado de uma evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação a res pública. Examinarei, portanto, quais são os fatores que caracterizam essa evolução na direção do desenvolvimento institucional. Veremos que o cerne do problema está na transformação de relações de dominação, social e econômicas, calcadas na tradição patrimonialista e clientelista.*¹⁶⁵

Analisando um contexto oposto, Mungiu-Pippidi¹⁶⁶ indaga a questão chave consistente em desvendar o porquê alguns entornos conseguiram deixar para trás o fenômeno do clientelismo, enquanto muitos outros ainda resistem em reconhecê-lo. Se a modernização é a solução para o favoritismo governamental, por que a corrupção pública ainda é endêmica nos dias atuais? Como explicar o paradoxo da modernização instrumentalizada pelo fenômeno da corrupção quando se defende um desenvolvimento burocrático impessoal, eficiente e objetivo? Como indica Mungiu-Pippidi, a simples existência de eleições formais livres, sem o alicerce das garantias, direitos e responsabilidades políticas naturais do Estado de Direito, não elimina a estruturação política clientelista embasada em práticas corruptas institucionalizadas na burocracia estatal. “*A ocasião faz o ladrão*”, especialmente quando o Estado gerencia uma gama importante dos recursos públicos. Segundo ressalta Mungiu-Pippidi:

The second reason relates to the economy of public resources compared to traditional communities, the modern state is entrusted with more management responsibilities and more public resources to archive the

¹⁶⁴ Resumo Executivo elaborado pela Dra. Dulce Borges para o Seminário Internacional Ética e Responsabilidade na Educação: compromisso e resultados, a partir da seguinte obra: HALLAK, Jacques; POISSON, Muriel. **Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?** Paris: UNESCO, 2007. Disponível em: <http://www.unesco.org.br>. Acesso em: 23 mai. 2019, p. 13.

¹⁶⁵ SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. Senac: São Paulo, 2002. p. 19-20.

¹⁶⁶ MUNGIU-PIPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 74.

nation's common goals. It may be freer of traditional privilege, more merit-oriented, and more objective, but it also has far more tasks to perform than people or traditional communities used to undertake before by themselves and far more resources as well. This creates numerous opportunities for those in power to use resources to favor particular interests – whether by legislation (Kaufmann and Vicente (2011) have written about “legal corruption”) or administration (e.g., preferential allocation of transfers, subsidies, concessions, government contracts, etc.). There is no instrument or policy tool at the disposal of modern governments that cannot be used in a corrupt way, even without breaking formal legislation. The more instruments a government has and the more citizens entrust the government to manage their common welfare, the greater the harm that can be done if the state is captured by private interests. As criminologists say, opportunity is the initial reason for a crime to take place (Felson and Boba 2009).¹⁶⁷

Em resumo, o trato pessoal marcante de agentes públicos, políticos e governantes, principalmente no exercício da representação política e na função de cargos de chefia e direção, incrementa a falência governamental, consolidado o clientelismo como instrumento político de governança. A coisa pública é conduzida como se fosse particular, ofertada em banquetes pré e pós eleitorais. A descoberta do novo mundo na América Latina, notadamente, pensamento colonial, ainda se encontra presente em atitudes e desejos individuais, nos quais a riqueza imediata é a solução para todos os problemas. Custe o que custar, aconteça o que acontecer, empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos procuraram o favorecimento pessoal, assim como o de toda clientela, amigos, familiares, afiliados, correligionários, etc.

2.2.3 O Patrimonialismo

Os procedimentos e as rotinas burocráticas provenientes da dominação estatal organizada são instrumentos utilizados pelo comando governamental para a continuidade e ampliação do respectivo exercício de poder econômico, político e de autoridade, identificáveis no aparato de dominação política do Estado patrimonial. Conforme afirma Max Weber: “O temor de perder o conjunto dessas vantagens é a razão decisiva da solidariedade que liga o estado-maior administrativo aos detentores do poder.”¹⁶⁸ Na

¹⁶⁷ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 75.

¹⁶⁸ WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 59.

análise presente, a utilização da tipologia weberiana representa importante parâmetro conceitual para compreensão da realidade política, econômica e social das sociedades patrimonialistas.

A compreensão da cultura patrimonialista e sua relação com a corrupção endêmica em muitos entornos de instituições débeis passam pela análise da relação estável entre as forças tecnocráticas e patrimoniais. O domínio do poder político é formado em torno dos interesses corporativos de um grupo específico, organizado a partir de uma estrutura administrativa tradicional, patrimonialista por natureza, responsável pelas escolhas dos sujeitos incluídos e excluídos do gozo dos privilégios políticos, econômicos e sociais oriundos do poder.

O exercício do poder político – quando, por essência, patrimonial, e tecnocrata por formalidade – comanda e governa as oportunidades e o próprio acesso às políticas públicas, conduzindo grande parcela de cidadãos à exclusão, política, econômica e social, enfim, há diferentes formas de escravidão, sendo contínua a manipulação dos instrumentos de poder, consubstanciados através do assistencialismo, do clientelismo, do parasitismo, etc. As distribuições de privilégios positivos e negativos, conforme o padrão da clientela, identifica o grau e a dimensão de cada administração patrimonialista, conforme as relações políticas, econômicas e sociais construídas em cada entorno. Os direitos sociais deixam de ser garantias constitucionais para se transformarem em instrumentos de cooptação, corrupção e concessão irrestrita de privilégios.

Essa dominação tradicional, de característica patrimonial, cria uma rede de dependência na relação entre Estado e indivíduos, pautada pela subordinação de muitos e o domínio de poder por parte de poucos, que governam e determinam o acesso às políticas públicas, o exercício de direitos sociais, enfim, a existência e o tamanho da própria cidadania. Assim sendo, uma das reflexões que se pretende disseminar através desta tese gira em torno de uma inquietante indagação: como estabelecer uma ética de controle social ativa, comprometida e responsável, numa estrutura de poder ainda contaminada pelo domínio patrimonialista em entornos com instituições débeis, imparciais e sem a confiança popular?

Na teoria weberiana, interessa-nos, particularmente, a classificação dos tipos de ações: a) a racional, definida a partir da expectativa genérica avaliada e perseguida

pelo sujeito, que pode ser relativa aos fins (uso dos meios necessários e/ou adequados para o alcance do desiderato inicialmente desejado) ou aos valores (orientada por princípios e convicções próprias); b) a afetiva, determinada pela emoção imediata do vivente; c) a tradicional, baseada em hábitos, costumes e crenças dos indivíduos. As duas últimas são caracterizadas por relações intrapessoais, implicando obrigatoriamente a análise do convívio coletivo e comunitário, e, portanto, da existência humana. Comunidade e sociedade coexistem e o comportamento humano implica necessariamente uma ação com reflexo social, ou seja, consequências múltiplas para todos os indivíduos relacionados em sociedade (relação social).

Conforme a metodologia weberiana, através do *tipo ideal*¹⁶⁹ ou *tipo puro*, pode-se identificar a dimensão pura e abstrata do objeto a ser analisado. A filosofia weberiana, existencialista (neokantiana), distingue radicalmente fatos e valores, negando Durkheim, ao afirmar que nenhuma ciência poderá determinar a vivência humana ou a organização social e, também, a Marx, ao sustentar que a ciência não é capaz de apontar o futuro da humanidade. Através da análise teórica e abstrata dos *tipos ideais*, edificados a partir dos casos concretos, por meio da sistematização das diversas ações humanas exteriores é possível alcançar um modelo padrão que possibilita a comparação das situações pelas características semelhantes e diversas. O *tipo ideal*, portanto, não é um modelo ideal a ser alcançado, servindo, todavia, de importante parâmetro para análise e comparação científica das formações sociais constatadas ao longo da história da humanidade.

Nesse contexto, a partir da definição dos *tipos ideais* e dos conjuntos normativos constituídos, o conceito de Estado, para Weber, pode ser determinado como o instrumento legítimo de dominação humana, inclusive, mediante o uso da força e da violência física. A autoridade do Estado deve ser respeitada a partir do reconhecimento de sua legitimidade e da soberania do poder dominante sobre os demais viventes a ele

¹⁶⁹ O *tipo ideal (Idealtyp)* é obtido através de um processo metodológico que obtém de cada fenômeno concreto sua particularidade constante, ou seja, um “conceito histórico concreto”. A pesquisa histórica é essencial para compreensão weberiana das sociedades, devendo ser respeitadas as características e as especificidades de cada construção humana observada ao longo da história. Embora não deixasse de considerar a fragilidade do conhecimento histórico, Weber propunha um método compreensivo através da interpretação dos acontecimentos passados e seus reflexos nas sociedades contemporâneas. In: WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 141.

subordinados. Segundo conceito weberiano, o Estado é “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território, reivindicava o monopólio do uso legítimo da violência física.”¹⁷⁰ O uso da violência legalizada passa a ser determinante para sua essência política e administrativa. As ações políticas e administrativas se relacionam com os objetivos teóricos e práticos da estrutura organizada de dominação do poder no sentido de continuidade e ampliação do seu domínio. Weber distingue entre três tipos puros de dominação legítima: a dominação racional, a dominação carismática e a dominação tradicional.

Conceitos diversos possíveis, a dominação pode ser identificada com a viabilidade da submissão de terceiro(s) a uma espécie de comando¹⁷¹. Sua determinação, a exemplo da classificação das ações segundo a metodologia weberiana, também é variada e complexa, permitindo características diversas, mistas ou opostas: racionais ou emotivas, parciais ou imparciais, subjetivas ou objetivas, instáveis ou estáveis, etc. Neste contexto, a ação política teria como finalidade a instituição e perpetuação do poder. A compreensão desse fenômeno, segundo Max Weber, passa pela identificação, como exposto, de três espécies puras de dominação com bases legítimas distintas.

A primeira delas, conceituada como *dominação racional*¹⁷², legal ou burocrática, estatutária por natureza, é definida pela presença racional de regras previamente estipuladas pelos contratantes. Portanto, sujeita o poder dominante, como os cidadãos dominados, à observação das regras estatutárias, possibilitando o controle do poder dominante e a fiscalização das eventuais decisões e práticas arbitrárias ou abusivas. Caracterizados pela estabilidade social, os direitos e as obrigações podem (devem) ser, respectivamente, exercidos e cobrados, inclusive, caso necessário, através da força física imposta por agentes do Estado. Tanto o dever de obediência como o direito

¹⁷⁰ WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 56.

¹⁷¹ A disciplina weberiana é caracterizada pela constatação histórica habitual da probabilidade de obediência automática a uma conduta socialmente determinada. A dominação surge justamente quando se constata a necessidade de uma interferência determinante (pessoal, organizacional ou institucional) para obtenção da conduta não realizada automática e habitualmente.

¹⁷² Sendo a burocracia espécie mais pura de dominação legal, a análise weberiana entre o desenvolvimento do Estado Moderno e a evolução burocrática contemporânea, assim como a relação do capitalismo moderno e a burocracia liberal econômica, traduz o elemento burocrático como primordial ao exercício laboral cotidiano. WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 142.

dos dominados à reclamação, são legitimados por normas estatuídas, independentemente da identificação do indivíduo dominante e dos sujeitos dominados. Aquele e estes obedecem e exercem exclusivamente as regras objetivas vigentes.

A segunda, identificada como *dominação carismática*¹⁷³, revolucionária e autoritária por característica, é estabelecida a partir da existência de um vínculo afetivo entre o líder carismático e os demais sujeitos liderados, cuja submissão encontra sua legitimidade precariamente no apelo do líder carismático através de uma relação pessoal de lealdade (legitimidade utilitarista). A liderança carismática poderá ter origem na profecia, demagogia ou idolatria¹⁷⁴. A irracionalidade e a emoção são determinantes para composição do sistema de administração carismático, inexistindo aplicação de normas estatutárias ou tradicionais.¹⁷⁵ Como veremos posteriormente a miúdo, a dominação carismática está relacionada com o fenômeno do pessoalismo.

Por fim, a terceira (e foco importante para a presente tese), a chamada *dominação tradicional*, fundamentada na crença de que o que explica a legitimidade é a tradição e os costumes de um passado valoroso, demonstrando sua força no arbítrio pessoal do soberano. Os súditos obedecem pelo costume e pela tradição porque sempre foi assim. A formação do quadro administrativo respectivo ocorre através da escolha de servidores obedientes à vontade soberana, não existindo nenhum comprometimento com normas objetivas e impessoais.

A forma de poder político, oriunda da dominação tradicional, tem seu fundamento na autoridade proveniente da aceitação coletiva de determinadas tradições consagradas pelo tempo, classificada por Weber em dois tipos principais: o exercício de

¹⁷³ O dever de obediência proveniente do consentimento carismático, assim como a subordinação imposta pela tradição, embora ainda presente nos dias de hoje, é exemplo incompatível com o Estado de Direito e a democracia garantista. WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 158.

¹⁷⁴ A profecia caracterizada pelo exercício de poderes sobrenaturais e de faculdades mágicas divinas, assim como a idolatria, valorizam incondicionalmente o princípio da pessoalidade. Já a demagogia, definida pela influência intelectual e pelo poder de comunicação, é resultado histórico da cidade-estado ocidental. WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 160.

¹⁷⁵ A dominação carismática é avessa ao conceito racional da competência, bem como à definição estamental dos privilégios, possuindo características eminentemente pessoais e indefinidas.

poder feudal e o exercício de poder patrimonial¹⁷⁶, sendo subespécie desta o poder patriarcal.¹⁷⁷

O poder patrimonial tem sua formação estrutural influenciada diretamente por valores morais e éticos, historicamente reconhecidos pelas civilizações, sendo exercida em virtude da dignidade do senhor soberano e consolidada através da tradição e fidelidade. Pode ser estruturada através da concessão de vantagens materiais (dominação patrimonial) ou, alternada ou cumulativamente, na sua modalidade mais pura, por meios coercitivos e violentos (dominação patriarcal).

O poder feudal¹⁷⁸, por sua vez, é exercido tanto pelo soberano como pelos barões proprietários de terras, representando estes, um importante fator de delimitação e contenção das vontades do príncipe. É assim que são definidas regras claras e objetivas, sendo a administração pública orientada no sentido do dever e da lealdade institucionais. O direito e a justiça fundamentam todos os procedimentos feudais, representando, do ponto de vista político, a descentralização política, com o fortalecimento do poder local e o enfraquecimento do poder soberano.

No conceito histórico concreto weberiano¹⁷⁹, o patrimonialismo se apresenta como uma forma de dominação política que ultrapassava os limites convencionais entre público e privado. No patrimonialismo a governança é apropriada e conduzida por e

¹⁷⁶ A dominação tradicional patrimonial, ou dominação estamental, é definida por uma relativa independência dos servidores em relação ao senhor soberano. Após a investidura na função administrativa, seja em decorrência de articulações, por determinação do senhor soberano, ou pela obtenção de privilégios, os servidores acabam adquirindo uma estabilidade funcional, não estando sujeitos aos arbítrios e as vontades do senhor soberano. O exercício de suas funções ocorre com determinada parcela de autonomia, embora encontre limites dentro da hierarquia do quadro administrativo. As relações sociais são orientadas pela tradição, pelo privilégio, pelas relações de fidelidade patrimoniais, pelos desejos e arbítrios do senhor soberano, que divide convenientemente o poder com esta parcela de privilegiados. WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 155.

¹⁷⁷ A dominação tradicional patriarcal é marcada por uma estrutura composta por servidores absolutamente dependentes do senhor soberano. A legitimidade do soberano é proveniente da tradição e da obediência histórica contínua, não existindo estatutos ou normas pré-determinadas, restando ausentes garantias e direitos. WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 153.

¹⁷⁸ O feudalismo despertou uma ética de dever, obediência e respeito à hierarquia social, exercendo uma importante função educativa na estruturação sociopolítica das nações que experimentaram sua experiência.

¹⁷⁹ No entendimento de Max Weber a compreensão dos fenômenos históricos e sociais provém de uma análise complexa (imperfeita), reflexiva e comparativa. A sociedade é resultado de diversas variáveis culturais. Segundo o pensamento weberiano – contrário ao materialismo histórico e ao dogma das relações entre as formas de produção e de trabalho (*estrutura*) e as outras manifestações culturais da sociedade (*superestrutura*) – as relações sociais devem ser esclarecidas conforme suas configurações históricas evidentes e palpáveis.

administradores que exercem o poder com discricionariedade ilimitada em detrimento das limitações tradicionalmente imposta a agentes públicos e governantes. Segundo Mungiu-Pippdi¹⁸⁰ o poder parece ser o principal determinante na configuração de como as trocas sociais são organizadas e os recursos são distribuídos a várias culturas. Tais trocas podem se apresentar de diversas formas, como o universalismo ético, onde o tratamento igual se aplica indistintamente a todos, independentemente do exercício poder econômico, político ou de autoridade, assim como o patrimonialismo onde os indivíduos são tratados diferentemente de acordo com os laços e contactos sociais que possuem em seus relacionamentos pessoais e profissionais. Uma aplicação dessa dicotomia na esfera das relações entre público e privado, pode permitir uma melhor compreensão da evolução dos meios de controle do fenômeno da corrupção conforme as transformações institucionais em cada entorno. E, assim sendo, o grande desafio se apresenta justamente no fato de saber que instrumentos possibilitam a transformação de um sistema político baseado no patrimonialismo para um sistema fundado numa ética universal de controle social, especialmente em entornos em que a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva. A autora lembra que Weber contrastou o patrimonialismo com as relações impessoais e funcionais do Estado moderno, baseadas em regras escritas, abstratas e impessoais, apresentando estas sociedades modernas uma organização social diversa, pois individualismo e universalismo passam a ser as principais referências de condutas para os tratos nas relações interpessoais e na esfera da governança. Quando o universalismo ético se apresenta como instrumento de atuação governamental, presentes instituições fortes, imparciais e com a confiança popular, a aplicação do ordenamento jurídico e das políticas públicas pode ser ofertada indistintamente a todos os cidadãos, independentemente do poder e das relações que exerçam no meio social. Ao contrário do sistema político patrimonialista, a cidadania pode ser exercida objetiva e plenamente, sendo que as relações de mercado só são possíveis justamente por causa da impessoalidade e imparcialidade burocrática estatal. Mungiu-Pippdi reafirma que:

Weber contrasted patrimonialism with the impersonal and functional relationships of the modern state based on abstract, impersonal, written

¹⁸⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 14.

rules (Weber 1968: 959). Modern societies have a different social organization. Individualism and universalism, not collectivism and particularism, are the main norm both in interpersonal relations and the relationship between the state and individual, ethical universalism is the state's modus operandi government is impartial and, when implementing laws and policies, treats citizens as mere individuals, "not taking anything into consideration about the citizen/case that is not beforehand stipulated in the policy or the law" (Rothstein and Torell 2008: 170). Citizenship in a modern sense and market relations are possible only because of this impersonality and impartiality (the supply and demand mechanism, not kinship, determines price).¹⁸¹

Assim, pode-se dizer que sistemas políticos patrimonialistas se apresentam materializados em instituições débeis, parciais e com pouca confiança social, sem a aplicação de regras objetivas e determinadas, sendo que os cidadãos ficam sujeitos aos desejos, simpatias e arbitrariedades daqueles que exercem o poder econômico, político ou de autoridade, devendo a estes, irrestritas subordinações. A estrutura administrativa patrimonial é composta por dependentes, parentes, amigos e agregados vinculados diretamente aos "donos do poder" por laços pessoais e/ou de fidelidade. Portanto, os deveres funcionais dos agentes públicos não são definidos por regras ou competências previamente estipuladas, mas sim, pela relação pessoal dos agentes públicos com aqueles que exercem o poder.

A análise da estrutura do sistema político patrimonialista é o ponto de partida para compreensão da formação de muitas instituições modernas, uma simbiose entre o patrimonialismo tradicional e o chamado capitalismo moderno, adotado o último como aparência democrática superficial, continuando-se a desenvolver práticas institucionalizadas compatíveis com o patrimonialismo e o domínio tradicional. A coexistência concomitante entre o sistema político patrimonial e a roupagem liberal-democrática podem ser constatados no contexto de muitas instituições modernas, cujo conteúdo teoricamente atraente não possui correspondente nas ações práticas de governança, quase sempre, pessoais e dirigidas pelos laços de íntimos e político-partidários.

Em entornos com democracia débil, como ocorre na América Latina, o sistema político patrimonial se consolida em razão da força do conformismo da imutabilidade e

¹⁸¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 15.

fatalidade dos acontecimentos: “*Sempre foi assim, e sempre será!*”. A passividade, a impotência e a incapacidade de poder de reação, a inexistência de uma ética universal pautada pelo controle social, reforçam a crença do inevitável. O sistema político patrimonial manipula o exercício do poder econômico, político e de autoridade e delimita as possibilidades sociais porque tradicionalmente sempre ocorreu dessa maneira. As relações sociais são estabelecidas pela obediência aos “donos do poder”, consagradas pela vivência pessoal, pelos laços de intimidade, pela dependência e pelo dever de fidelidade, enfim, pela tradição das coisas. Nestas hipóteses, o Estado se estrutura numa administração doméstica de governança, por meio de manipulações e estratégias metodicamente arquitetadas para perpetuação do poder, com distribuição de privilégios, favores, regalias e benefícios diversos a empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Definido pela concentração e continuidade do exercício do poder, o Estado patrimonial supervaloriza as estruturas administrativas que melhor podem beneficiar a condução dos instrumentos de manutenção do poder.

Quando os métodos e as estruturas administrativas do sistema político patrimonial ultrapassam os limites de grupos fechados, abarcando também outras organizações sociais, as instituições encontram a plenitude do fenômeno da corrupção, conservando o caráter administrativo irracional, o exercício particularizado e toda a personalidade, com apoio o apoio da clientela e da tradição. Transparece evidente o caráter absolutamente aleatório e casuístico da estruturação política do Estado Patrimonial. Bendix, mencionado novamente por Zancanaro, acrescenta:

O soberano encara toda a administração política como um assunto próprio e, analogamente, explora seu poder político como útil complemento de sua propriedade privada. Confere poderes a seus funcionários, de caso a caso, escolhendo-os e atribuindo-lhes tarefas específicas, de acordo com a confiança que pessoalmente lhe merecem e sem estabelecer entre eles uma divisão orgânica de trabalho. E os funcionários, por sua vez, encaram sua tarefa administrativa como um serviço pessoal que prestam ao monarca por dever de obediência e respeito. Seus ‘direitos’ são, na realidade, privilégios que o monarca outorga ou suspende ao seu talento e só inadvertidamente pode esboçar-se uma delimitação de funções administrativas, devida à competência econômica e pessoal entre os funcionários.¹⁸²

¹⁸² ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 326.

Neste contexto, a conceituação resumida de administração pública no sentido de oposição aos interesses exclusivamente privados, com existência a partir do próprio Estado, não traduz o sentido mais adequado do que pode significar uma boa governança. O conceito mais atraente pode ser aquele em que esta representa (ou deveria representar) uma série de atividades burocráticas desempenhas e atribuídas ao Estado Democrático de Direito. Palombara a conceitua como “*todas aquelas atividades diretivas centradas organizacionalmente e ligadas à implementação das políticas públicas e/ou à consecução de metas públicas.*”¹⁸³ O Estado, quando representado por instituições fortes, imparciais e opostas ao patrimonialismo, deverá buscar a realização das missões institucionais através de seus agentes públicos, políticos e governantes, composto pelo sistema de órgãos, departamentos e estruturas políticas e governamentais. Assim, não fugindo da conceituação genérica acima abordada, pode-se afirmar superficialmente que a administração pública patrimonial é igualmente implementada em qualquer outro Estado, porém com uma importante e decisiva singularidade. A centralização, o controle e a própria existência da administração pública têm sua razão de ser no exercício do poder concentrado de indivíduos ou grupos determinados, assim como naqueles que os circundam. A formação de uma complexa estrutura administrativa objetiva, portanto, a satisfação material e o gozo de privilégios e favores aos “donos do poder” e seu séquito. É o que Weber identifica como abastecimento litúrgico, ou seja, a criação de um sistema de arrecadação de recursos para a sustentação da empresa governamental, para a manutenção da estrutura que comanda o poder econômico, político e de autoridade, assim como para a distribuição de privilégios e benefícios conforme as relações íntimas estabelecidas e os acordos privados consagrados. Como se vê, uma verdadeira profusão entre a coisa pública e a atividade privada é atributo do sistema político patrimonialista. Para Zancanaro:

As funções destinadas à administração do patrimônio pessoal do soberano misturam-se àquelas da atividade pública. A indistinção entre o patrimônio público (da sociedade) e o privado (do soberano) induz à constituição de um ethos administrativo de igual teor: dado a confundir o público com o privado.

¹⁸³ IPALOMBARA, Joseph La. **A política no interior das nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984, p. 368.

Aquele imenso rol de funcionários consegue, aos poucos, ‘estruturar-se’ numa verdadeira corporação, com ‘espírito próprio’, apropriando-se de prerrogativas de mando, seguindo o exemplo e os procedimentos do soberano. A dominação que se origina dessa apropriação de prerrogativas de poder, Weber a denominou de ‘dominação estatal’. Essa forma específica de organização reflete, segundo o autor, a apropriação monopolizadora dos cargos e atribuições, marcada no Ocidente, por uma forte tendência do grupo palaciano de forçar determinadas indicações, quer a nomeação exclusiva para o cargo, quer a de parentes, amigos e apaniguados.¹⁸⁴

A formação do monopólio dos cargos públicos, ainda hoje tão evidente em muitos países da América Latina, determina desdobramentos incômodos, ineficientes e imorais, como criação de novas funções e atividades públicas para satisfação e acomodação pessoal dos privilegiados, situação esta que determina o esgotamento da estrutura governamental. Agindo como legítimos proprietários da coisa pública, de cargos, prerrogativas e funções do Estado, os “donos do poder” perpetuam uma estrutura de poder através da indicação de agentes públicos fiéis, compondo a organização do Estado patrimonial (e burocrático), numa verdadeira simbiose entre as esferas pública e privada. Os bens pessoais dos “donos do poder” se confundem com o patrimônio público, determinando a utilização do poder econômico, político e de autoridade, como uma prerrogativa pessoal e não funcional.

Sem a proibição de monopólios de poder, sem a previsão de limites a serem impostos ao exercício do poder discricionário, enfim, sem o exercício de um controle social por meio da análise de prestação de contas, salvo algumas orientações consolidadas pela tradição histórica, os “donos do poder” não terão quaisquer dificuldades na manipulação e ocupação do espaço público. Consequência lógica, o desempenho governamental se apresenta instável, inseguro e incerto, mutável conforme o “humor” dos agentes públicos e seus “comandantes”. Sendo essa premissa verdadeira, cabe verificar que carece a governança patrimonial de um estatuto objetivo que regulamente estipule as regras e atribuições públicas, como ocorre na governança racional própria de instituições fortes, imparciais e com confiança social. Como pode ser observado, efeito natural desse processo ilimitado de apropriação do poder público, o

¹⁸⁴ ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 27.

sistema político patrimonial não adota critérios e conceitos modernos e atraentes de “competência”, “legitimidade”, “autoridade” e “magistratura”. A simbiose entre as atividades públicas e privadas, entre os bens coletivos e individuais, enfim, entre o Estado e os “donos do poder”, ganha cores próprias, aparentando contraditoriamente uma unidade inconfundível.

O fundamental para o exercício do poder econômico, político e de autoridade, é a perpetuação do funcionamento estrutural da burocracia patrimonialista estatal, valendo-se, para tanto, de todos os instrumentos necessários e possíveis, como o tráfico de influência na manipulação da coisa pública em benefício próprio, os pagamentos e recebimentos de pagamentos de subornos, a doação de grandes quantias para campanhas eleitorais, a distribuição de cargos, benefícios, isenções e mordomias diversas. Nesse sentido, a estrutura patrimonial forma uma casta impermeável, fechada, isolada em volta de si mesma, com o único desiderato de manutenção do poder econômico, político e de autoridade, com vistas ou desfrute de privilégios e vantagens econômicas, financeiras e políticas. Os “donos de poder” passam a ser o exemplo a ser seguido e alcançado por todos aqueles que almejam gozar das benesses do Estado. As estratégias e artimanhas exercidas para manutenção do poder são reproduzidas quase que automaticamente por aqueles que compõem a estrutura burocrática patrimonialista através do tráfico de influência e a defesa dos interesses comuns. Isso tudo tem conduzido o Estado patrimonial à formatação de uma ética política voltada às mais criativas e surpreendentes formas de corrupção, muito distante de uma ética universal de controle e participação social.

A ética do Estado patrimonial é direcionada à manutenção estável e conservadora da estrutura privatista e centralizadora do poder econômico, político e de autoridade, o que importa em resistência aos processos modernizadores, sendo que eventuais renovações, quando possíveis, são lentas e adaptadas à organização patrimonial, para que não sejam consideradas como atentados à tradição e aos bons costumes, sujeitando, muitas vezes, seus líderes a perseguições políticas e punições injustas. Os “donos do poder”, não importa a ideologia da moda, de esquerda ou de direita, intencionalmente, desenvolvem entre os cidadãos a capacidade irrestrita de obediência inquestionável aos comandos do Estado patrimonial, atrofiando o senso crítico e

imaginário dos indivíduos, atingindo diretamente o exercício político e o sentido das liberdades sociais. Uma ética universal de controle social, pois, é incompatível com a dominação patrimonial, dedicada exclusivamente à preservação do poder através da submissão e do estímulo à fidelidade por parte de cidadãos subordinados. Naturalmente, o processo educativo para formação de indivíduos críticos e conscientes não interessa ao Estado patrimonial, que reforça sua ética através da ignorância popular ou, quando muito, através de uma educação direcionada unicamente ao serviço burocrático. Isso tudo acaba por consolidar uma ética corporativista governamental baseada numa educação negativa impregnada de vícios burocráticos e de pobres valores sociais.

O Estado patrimonial não utiliza em seus negócios regras objetivas e pré-determinadas, desenvolvendo livremente uma manipulação pedagógica sobre a sociedade dominada. Mentis humanas são conduzidas à limitação do egoísmo através de um estilo de vida decadente e vicioso. Não por acaso, a corrupção é consequência íntima desse processo predatório, sendo um dos seus resultados mais frequentes. O Estado patrimonial passa a ser sinônimo de uma governança corrupta. É evidente que a corrupção pode se fazer presente em outras formas de dominação de poder; nestas, porém, os mecanismos de prevenção, controle e identificação de atos corruptíveis são efetivamente postos a serviço da coletividade para punir os atores do jogo, empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Diversamente, no Estado patrimonial, quando formalmente existente, todo instrumento de controle e repressão à corrupção representa mera encenação teatral.

Assim, são as distinções importantes dentro do significado da boa governança, as possibilidades de acessos fornecidas pelos sistemas políticos tradicionais e modernos, assim como a distinção entre pluralismo versus monopólio do exercício poder econômico, político e de autoridade. O Estado patrimonialista de Weber, como se denota, a autoridade repousa sobre o exercício pessoal do poder burocrático estatal comandado pelos “donos do poder”, cujo exercício é formalmente arbitrário e sob o controle direto dos governantes. A dominação é garantida por meio de um aparato político composto por subordinados, interesseiros e comparsas. Ao controlar os instrumentos de poder dessa maneira, a governança patrimonial pode estender a graça e os favores pessoais em detrimento das limitações tradicionais ao exercício da autoridade. Eisenstadt, referida por

Mungiu-Pippidii¹⁸⁵, distingue entre patrimonialismo tradicional e o neopatrimonialismo moderno, representando este último um sistema misto composto por regras patrimoniais e burocráticas-rationais que coexistem dissimuladamente, o que veremos com vagar quando da análise do fenômeno do neoautoritarismo.

Aliás, outra conclusão importante, decorrência destas possibilidades múltiplas de coexistência de sistemas e formas de governo, é que o pluralismo político não significa necessariamente uma melhor governança, especialmente em sociedades com instituições débeis, clientelistas, com altos índices de desigualdade social e analfabetismo. Nestes entornos, com a presença do Estado patrimonial, os eleitores agem como clientes dos “donos do poder”, vendendo o voto como uma mercadoria que permite a obtenção de algum ganho ou vantagem, não havendo compromisso ou responsabilidade com o desenvolvimento de uma ética universal de controle social. Os detentores do poder econômico, político e de autoridade estimulam uma suposta competição democrática somente em momentos de crise, quando o exercício do poder pode ser comprometido, flexibilizando a democracia e a aplicação rigorosa do ordenamento jurídico conforme a necessidade de cada momento. Ao que aparenta, na América Latina, assim como em tantos outros entornos com países em desenvolvimento ou em reformulação de regimes, como ocorre no Leste Europeu e Sudeste Asiático, constatamos a presença de supostas democracias que continuam sob o domínio dos “donos do poder”, sujeitos a implementação de mudanças, negativas ou positivas, conforme os ventos que sopram a cada hora. E isso é importante não só para compreender a existência contemporânea de sistemas políticos patrimoniais, como também verificar por meio dos diversos exemplos históricos, as possibilidades de desenvolvimento de alternativas possam modificar com um maior grau de êxito a reprodução contínua, ainda que dissimulada, de práticas governamentais patrimonialistas, ainda presentes e persistentes em muitas instituições nos tempos modernos.

¹⁸⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 31.

Neste cenário, Mungiu-Pippidi¹⁸⁶ recorda o exemplo dos venezianos que renasceram da dominação bizantina com um sistema político sem qualquer traço ou elemento patrimonialista, eliminando-se qualquer tentativa de retrocesso no sentido de recapturar o Estado aos grupos que exerciam exclusivamente o poder econômico, político ou de autoridade. A autora recorda ainda o exemplo dos florentinos e os sieneses que, diversamente, tiveram que lutar persistentemente contra os “donos do poder” na Florença. Inovaram por meio da adoção de um regime de renovação política que impedia indivíduos e famílias a se perpetuarem no exercício do poder governamental. Essa abordagem evitou tanto a implementação de um sistema oligárquico quanto a viabilização do Estado patrimonial. Já em Gênova, cidade mercantil próspera, marcada por boa governança, os cidadãos tiveram que lutar arduamente contra os poderes tradicionais, o que estabeleceu a prosperidade e prosperidade do Estado. De outro lado, os bolonheses foram marcados por uma governança dominada por burocratas e advogados, com destaque ao poder discricionário concedido para autoridades que exerciam o controle estatal, se deparam com o dilema do poder controlador, afinal, em resumo, que pode controlar os abusos e os excessos do controlador. Numa democracia, se as instituições são compostas por agentes públicos, políticos e governantes corruptos, um sistema político patrimonialista poder ser informalmente instituído na burocracia estatal. Mungiu-Pippidi complementa:

Venetians emerged from Byzantine domination with a system largely free of patrimonialism: any attempts by the doges to capture the state ended dramatically, and it was traditional that every new office started with an audit of the preceding one. In Tuscany, the Florentines and the Sienese, by contrast, had to fight more against local noblemen. They were innovative in adopting an antimagnate regime which prohibited individuals and families with a long history of disproportionate power over common affairs from taking part in government. This approach prevented both the oligarchization and patrimonialization of the state. The people of Genoa, the third large, remarkably well-governed trade city, had to fight long and hard to protect themselves from nobles and monarchs. By and large, they succeeded in this for significant periods of time, which brought them both prosperity and good government. The Bolognese had a government dominated by notaries and lawyers, reflecting the importance assigned to controlling authorities discretionary power. Following these early successes, however, came some warnings that it was not only the disproportionate power of a ruler, but something more

¹⁸⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 64.

intrinsic to human nature that was a threat to good government: the new communal governments had to devise instruments to prevent their own peers from abusing joint resources. This experience is of particular interest as they developed full-fledged control of corruption system based on collective action, not on the principal-agent model. The principal-agent model can hardly be said to work outside the patrimonial system, since there is no clear principal who defends the public patrimony (in a democracy, public interest cannot be said to reside with any one person with absolute certainty, and the alleged “principal” can himself be corrupt.¹⁸⁷

Exemplos históricos podem comprovar a possibilidade, especialmente em entornos geográficos que possibilitem um controle universal das políticas de Estado, de regressão do sistema político patrimonial, situação que parece ser improvável numa ordem global que não seja baseada num sistema educacional homogêneo para a implementação de uma ética universal de controle social e prevalência dos interesses coletivos em detrimento das aspirações individuais. Instituições fortes, respaldadas pela confiança social, podem implementar círculos virtuosos de boa governança, o que não implica, necessariamente, na continuidade indefinida destes círculos. Como advertem Acemoglu e Robinson¹⁸⁸, Veneza foi um dos locais mais ricos do mundo, com um conjunto avançado de instituições inclusivas, fundadas numa incipiente inclusão política e democrática. Inovações contratuais e econômicas muito mais inclusivas, como a *commenda*, que potencializou e fomentou uma forte ascensão social, obrigando o sistema político a se tornar ainda mais aberto. Instituições políticas e econômicas inclusivas caminhando lado a lado, estimulando a reprodução de círculos virtuosos positivos, estimulando mais desenvolvimento e progresso. Uma série de inovações para época, como o juramento para o exercício de cargos públicos, a criação de magistrados e tribunais independentes, assim como a adoção de um moderno sistema bancário. Todavia, como lembram os autores, o desenvolvimento histórico de instituições tomou rumos diferentes no mundo, consequência de pequenas diferenças institucionais que, diante da interação com circunstâncias críticas intervenientes, podem determinar grandes diferenças. Como demonstra a história de Veneza, os movimentos na direção de

¹⁸⁷ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 64.

¹⁸⁸ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 120-4.

instituições inclusivas podem ser revertidos e sofrer um severo retrocesso. Isso porque não há um processo puro e simples cumulativo de aprimoramento institucional. O desenvolvimento das instituições é moldado por fatores históricos, mas não se trata de um processo simples, predeterminado, cumulativo ou matemático.

Ao reverso do auge das instituições inclusivas conquistadas em Veneza, a história demonstra que a origem da burocracia patrimonialista está na confusão entre público e privado, destituído do conceito de competência, razão e impessoalidade, restando fortalecidas as relações do corpo administrativo na confiabilidade pessoal do agente público, pouco ou nada representando os deveres funcionais de disciplina, eficiência e ética governamental. Como referido alhures, a organização da máquina estatal patrimonial se define a partir de uma estrutura similar ao poder familiar ou doméstico tradicional, sendo o domínio e o poder político exercido pelo Estado sobre os homens e as coisas. O poder do Estado patrimonial depende da consideração da legitimidade de poder, do prestígio social dos políticos e dos governantes, assim como da eficácia do sistema político, estando vinculado às relações pessoais e ao dever de obediência e subordinação.

O dever de fidelidade ao cargo, por parte de agentes públicos, não é objetivo perante certas obrigações funcionais previamente definidas, mas, sim, representa uma fidelidade pessoal do indivíduo para com chefe governamental, devendo obediência, respeito, agradecimento e devoção. Dessa maneira, o cargo e o exercício da função pública estão relacionados aos personagens do grande enredo: os agentes públicos escolhidos e os “donos do poder”. Assim, os indivíduos que servem ao chefe de governo não são agentes públicos na sua essência, mas sujeitos beneficiados, escolhidos entre os componentes do grupo de relacionamento do donatário político. Não é difícil compreender o motivo da indefinição dos limites entre o setor público e a atividade privada, não havendo diferenças relevantes entre os desejos pessoais de políticos e governantes, bem como, os interesses reconhecidos como socialmente prioritários, numa verdadeira confusão entre a coisa pública e o patrimônio privado alheio. Ressalte-se, portanto, que, para a estruturação do Estado patrimonial, as noções de capacidade, competência, especialização e eficiência administrativa são irrelevantes para determinação dos servidores que comporão o quadro funcional. A confiança pessoal do

governante acaba sendo o critério decisivo para a indicação dos agentes públicos escolhidos, ressalvados os critérios de confiança e obediência.

Realizada uma análise factual e histórica, resta indagar entornos institucionais patrimonialistas, ainda nos dias atuais, são produtos de transições do patrimonialismo tradicional para sistemas democráticos incompletos e, assim sendo, quais instrumentos podem ajudar a completar o processo de transição para a efetiva implementação de um sistema político fundamentado numa ética universal de controle social em direção à democracia plena e plural. Como tivemos oportunidade de observar com certa precisão, a circunstância de determinadas instituições e governos estarem envolvidas num aparente processo de transição para a modernidade, em busca de equilíbrio e estabilidade econômica, política e social, não representa necessariamente que alcançarão o objetivo prometido. Mungiu-Pippidi também contribui para o debate ao afirmar que:

They are not fair societies encompassing fully democratic political systems and mature markets, but neither are they undergoing a process of institutional change, not have they significant groups pushing for change. Many developing countries have set up a superstructure of rational-legal administrations, which nonetheless continues to rest on a deep foundation of patrimonial rule and particularistic behavior. The practice of modernization that is top-down driven thus creates a steady gap between an official norm and nominal goal on one side and the actual practices and rules of the game in a society. It is by no means certain that the gap can be filled by the simple passage of time if a certain type of agency does not occur.¹⁸⁹

Exemplos históricos à parte, certo é que o patrimonialismo não reconhece os conceitos de magistratura e de controle social, no sentido moderno dos signos. O patrimônio público é de propriedade particular, sendo facilmente confundido com bens e interesses privados. A arbitrariedade é característica comum às tomadas de decisões em instituições patrimonialistas. A observância indistinta (impessoal) e objetiva de regras estatutárias, previamente estipuladas, é incompatível com o desenvolvimento do sistema político patrimonialista. Somente os requisitos pessoais e os interesses de grupos de poder são valorizados nas relações entre instituições e indivíduos, não havendo terreno fértil para o desenvolvimento efetivo de uma ética universal de controle social, sendo

¹⁸⁹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 97.

mera ficção a reserva constitucional, os direitos sociais, as garantias fundamentais, ou a existência de um sistema educacional formador de sujeitos críticos, responsáveis e pensantes. A apropriação, o assalto, o descarne, não foi só diante do Estado, mas também na alma e na autoestima do valor ético e do orgulho de ser cidadão, talvez sejam as piores consequências deste sistema político perverso e injusto.

2.2.4 O Pessoalismo

O fenômeno do pessoalismo ou personalismo, está relacionado com o exercício de poder qualificado pela condição individual de quem o exerce. O exercício do poder econômico, político ou de autoridade é característica de destaque pessoal, diferenciando de outros indivíduos, personalizando a própria governança.

Como referido alhures, o pessoalismo pode estar diretamente relacionado com o conceito weberiano de *dominação carismática*¹⁹⁰, havendo um vínculo de sujeição entre o líder carismático e os demais agentes públicos e particulares, pautada por uma relação lealdade pessoal, um dever de obediência proveniente do consentimento carismático, assim como da subordinação imposta pela tradição das coisas, ainda presente nos dias atuais em muitos entornos com instituições débeis. Aliás, como verificado anteriormente, a irracionalidade e a emoção são características determinantes para composição do sistema político pessoal ou personalizado, inexistindo aplicação de normas estatutárias ou tradicionais. Um governo personalizado é organizado a partir da autoridade pessoal do governante, baseado em seu poder individual de liderança. Ao contrário de instituições, fortes e democráticas, fundamentadas em relações impessoais, objetivas e universais, em determinados entornos as sociedades possuem uma organização social diferente, pautada pelo individualismo e a centralização do poder numa liderança definida, um particularismo avesso a uma ética universal de controle social, presente um governo parcial e, ao ignorar leis e políticas públicas prioritárias, trata os cidadãos como meros instrumentos para o exercício do poder econômico, político ou de autoridade. O exercício da cidadania deixa de ser possível por causa dessa pessoalidade e parcialidade personificada por parte do governante.

¹⁹⁰ WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968, p. 158.

Um poder personificado exercido concentradamente na figura de um líder carismático, conforme observam Griffin e Moorhead, “é uma influência baseada no carisma pessoal do líder em um ambiente igualitário, portanto alguém com carisma provavelmente será mais capaz de influenciar os outros do que alguém sem essa característica”.¹⁹¹

O poder de comunicação universal exercido pessoalmente pelo líder carismático, pode conduzir e manipular os cidadãos para a aceitação de processos de acomodação ou de transformação, conforme a conveniência governamental do momento. O pessoalismo, negativamente conceituado, é o reverso do conceito do que significa o princípio da impessoalidade para a boa governança das instituições modernas. Pode constituir que essa desqualificação deva ser interpretada no que diz respeito aos reflexos dos comandos do governante para a Administração Pública. Nesse sentido, pode traduzir a ideia de que a governança pode dispensar o tratamento que desejar aos cidadãos, com ou sem discriminações, benefícios ou privilégios.

O fenômeno do pessoalismo estava visceralmente ligado à forma personalista imprimida no modo de administrar a “sua” coisa pública. O fenômeno do personalismo político é destacado e se materializa, muitas vezes, em características pessoais de líderes populistas, notadamente, por meio da massificação da comunicação do sistema político personalizado junto à sociedade. Essa personificação política em líderes “escolhidos” vem se apresentando como componente constante na tradição política latino-americana até os tempos modernos. O governante se confunde com o forte e peculiar personagem político criado por meio de uma eficiente estratégia de marketing político destinado às massas.

O marketing político adotado pelo líder carismático é realizado calculadamente por meio de opiniões e ações pessoais destinadas aos seus fiéis seguidores, agregando em torno de si próprio os apoios necessários para o controle político no Estado e das instituições. Neste particular, decorrência lógica natural, a ideologia político-partidária pouco importava, apresentando-se casuisticamente ideias e posicionamentos políticos conforme o oportunismo que se apresente como mais vantajoso para os interesses

¹⁹¹ GRIFFIN, Ricky W.; MOORHEAD, Gregory. **Fundamentos do Comportamento Organizacional**. Coleção Ática Universidade, São Paulo: Editora Atica, 2006, p. 303-5.

peçoais e o fortalecimento da liderança política enquanto “legítimo dono e proprietário” do poder econômico, político ou de autoridade. Aliás, esta caricatura política latino-americana, pode ser representada pelo coronelismo, por meio do cacique político, que ainda encontra “legítimos” representantes nos dias atuais.

Evidentemente que este comportamento político personificado e egoísta, como uma moeda de duas faces, também tem consequências negativas. Esse domínio concentrado e personificado de poder, que tem um forte reflexo na atuação partidária de muitos políticos e governantes ainda nos dias atuais, ao mesmo tempo que faz gravitar em torno do governante o controle da máquina partidária e governamental, também angariava inimigos, insatisfeitos e ressentidos. O personalismo governamental edificado por lideranças carismáticas resta caracterizado pela habilidade política natural para a composição de acordos eleitorais, alianças e conchavos políticos, sempre se valendo da dissimulação necessária para alcançar os objetivos momentâneos, enfim, as necessidades conforme a configuração dos acontecimentos políticos e sociais que se apresentam no cenário político e de governo.

Instrumento fundamental para o sucesso da consolidação do personalismo político, o marketing político, quando inovador e bem empregado, pode manipular os meios de comunicação disponíveis para difundir os discursos populistas destinados às massas e aumentar a popularidade do líder carismático junto à população mais simples e carente. Um marketing político com estilo popular e personalizado, utilizando rádios, cinemas, jornais, eventos, inaugurações, pode inventar “*salvadores da pátria*”, ressoando discursos populistas em nome da liberdade, da democracia e da luta contra a corrupção.

Em geral, o fenômeno do pessoalismo sempre restará caracterizado pelo arbítrio do exercício do poder estatal com o objetivo de controlar agentes públicos e particulares para que o líder carismático possa atuar na defesa de seus interesses pessoais e individualizados. Nestas instituições, resta inviabilizada a implementação de políticas imparciais de controle e combate ao fenômeno da corrupção. É que o Estado, personificado na figura do governante carismático, não demonstra verdadeiro

interesse em controlar a corrupção dos agentes públicos ou, como afirma Jimènez, encontramos um principal *sem princípios*.¹⁹²

Cabível, a propósito, referência ao voto do Ministro Carlos Ayres Britto, na Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-6, nos autos da Resolução n. 07/2005, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ:

Em palavras diferentes, é possível concluir que o spiritus rectus da Resolução do CNJ é debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado. Princípio como: I – o da impessoalidade, consistente no descarte do personalismo. Na proibição do marketing pessoal ou da autopromoção com os cargos, as funções, os empregos, os feitos, as obras, os serviços e campanhas de natureza pública. Na absoluta separação entre o público e o privado, ou entre a Administração e o administrador, segundo a republicana metáfora de que ‘não se pode fazer cortesia com o chapéu alheio’. Conceitos que se contrapõem à multissecular cultura do patrimonialismo e que se vulnerabilizam, não há negar, com a prática do chamado ‘nepotismo’. Traduzido este no mais renitente vezo da nomeação ou da designação de parentes não concursados para trabalhar, comissionadamente ou em função de confiança, debaixo da aba familiar dos seus próprios nomeantes. Seja, ostensivamente, seja pela fórmula enrustida do ‘cruzamento’ (situação em que uma autoridade recruta o parente de um colega para ocupar cargo ou função de confiança, em troca do mesmo favor).¹⁹³

Assim, instituições que baseiam suas histórias nesse estado natural de coisas e produzem um Estado personificado no governo de uma liderança carismática, concedendo o tratamento que desejar aos cidadãos, acabam por negar, em regra, a construção de um sistema político fundamentado em instituições fortes, imparciais e confiáveis. Essas escolhas institucionais não devem ser tomadas como definitivas, pois, como demonstra a história, existe sempre uma opção entre uma ética universal de controle social ou, o individualismo como proceder prioritário.

2.2.5 A Cleptocracia

¹⁹² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

¹⁹³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Med. Caut. em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/DF**. Relator: Min. Carlos Britto, julgamento em: 16 fev. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 27 mai. 2019, p. 23.

Como já revisto e reafirmado, o fenômeno da corrupção acompanha a história da humanidade, comum em muitos países e instituições públicas e privadas, representando hoje um problema com dimensões internacionais, além de governos, países, fronteiras e continentes.¹⁹⁴ Em alguns entornos, entretanto, quando esta incidência é endêmica e viral, o Estado pode se apresentar como um veículo direto da corrupção, servindo de instrumento para o assalto coletivo e institucionalizado. Quando isso ocorre, poderemos nos deparar com um governo cleptocrata. “*Clepto*”¹⁹⁵ deriva do grego, “*kléptein*”, e tem sua significância relacionada ao roubo, à subtração indevida em prejuízo de terceiros. Por sua vez, “*Cracia*”¹⁹⁶, como é sabido, significa o poder de autoridade, de governar e comandar um sistema político. Assim, como se pode deduzir, o termo “*Cleptocracia*” define e determina um sistema político de governo fundamento no roubo governamental. Dito de outra forma, os governantes se utilizam das instituições públicas como instrumentos destinados à obtenção de benefícios, recursos e privilégios pessoais, visando unicamente o enriquecimento ilícito, mediante a realização de práticas corruptas diversas.

A cleptocracia se verifica presente em muitas instituições e governos, podendo ser identificada pelos reiterados escândalos de corrupção utilizando o Estado como instrumento de enriquecimento ilícito de agentes públicos, políticos e governantes, em muitos casos, com conexões com o crime organizado, ligados aos pagamentos de subornos, financiamentos de campanhas eleitorais, branqueamento de capitais, evasão de divisas, enfim, procedimentos criminosos diversos associados às atividades políticas e governamentais. Independentemente de quais sejam os mecanismos de corrupção empregados, o Estado-Corrupção funciona como uma grande engrenagem burocrática

¹⁹⁴ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015,

¹⁹⁵ Clepto: elemento de formação de palavras que exprime a ideia de roubo. Do grego kléptein, “furtar”. in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/clepto-?express=-clepto>. Acesso em: 22 abril 2020.

¹⁹⁶ Cracia: elemento de formação pospositivo, de origem grega e carácter nominal, que exprime a ideia de poder, autoridade, força. in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/-cracia>. Acesso em: 4 jul. 2019.

posta a serviço de empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptores.

Em outras palavras, independentemente da ideologia superficial adotada, de direita ou de esquerda, o governo de ladrões, com uma roupagem democrática ou ditatorial, enriquece vorazmente os bolsos dos “donos do poder”, valendo-se das atividades políticas e governamentais. Nesse contexto, cumpre verificar o atual estágio e solidez de nossas instituições e governos, especialmente em tempos em que alguns “teimam” em fazer cumprir o mandamento constitucional, ousando afrontar um sistema onde a corrupção é endêmica com práticas criminosas já institucionalizadas na Administração Pública.

Num sistema cleptocrata o “poderoso chefe” pode governar organizando o sistema político da melhor forma para obter suas ganâncias e ganhos pessoais. Em casos extremos, este “poderoso chefe” ou, nas palavras de Mancur Olson, este ‘*Stationary Bandit*’¹⁹⁷, pode atuar como um monopólio privado, que se esforça pela eficácia máxima produtiva, porém restringe o resultado de todo este esforço da economia em proveito próprio, maximizando seus benefícios e lucros privados.

Assim, por exemplo, um ‘*Stationary Bandit*’ pode gerenciar, manipular, aumentar ou restringir a produção de matérias-primas ou outras riquezas disponíveis, para manter elevados os preços no mercado internacional e aumentar seus ganhos. Conforme seus interesses, o governante cleptocrata poderá sacrificar os benefícios de sua clientela que beneficia indevidamente, assim como, inclusive, favorecer um sistema meritório que interfira positivamente na produção de bens e serviços e, conseqüentemente, aumente seus lucros. Como observa Rose-Ackerman: “*El cleptócrata favorecerá políticas que transfieran el máximo de recursos a su bolsillo, manteniendo al mismo tiempo la productividad de la economía*”. Os governos corruptos sempre apoiarão políticas que produzam benefícios pessoais e privados, ainda que estas políticas resultem em níveis muito baixos de riqueza e satisfação social.¹⁹⁸

¹⁹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 157.

¹⁹⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 158.

Nem todos os governantes cleptocratas possuem o poder supremo identificado pelo ‘*Stationary Bandit*’ de Olson, controlando o Estado ilimitada e irrestritamente, porém, governando com as ferramentas disponíveis, pode interferir de alguma forma no mercado e nas políticas públicas, sempre com o objetivo final de gerar benefícios e privilégios particulares. Pode apoiar algumas intervenções que não beneficiam a população em geral, mas, em contrapartida, lhe proporcionam benefícios e dividendos pessoais.

Rose-Ackerman¹⁹⁹ destaca que o cleptocrata débil favorecerá, inclusive, a reprodução de um governo ineficaz e esgotado, estimulando a corrupção para maximizar a obtenção de lucros e dividendos, ou seja, um processo de ganância sem limites por parte do cleptocrata que pode institucionalizar a corrupção como forma de governo. O ponto chave não é, em si mesmo, os objetivos do “poderoso chefe”, senão também os desejos da clientela que lhe rodeia e também é favorecida com benefícios e privilégios indevidos. Um governante corrupto influi não só em sua dimensão de governo, como também na indicação de prioridades e necessidade de impostos e gastos públicos. Licitações, privatizações, regulamentos ambientais, taxas, impostos, subsídios, são todos ‘*bons*’ exemplos de atividades do setor público – que deveria ser estabelecida em benefício de toda a sociedade – que os ‘*Stationary Bandits*’ podem manipular em próprio proveito. Podem fornecer benefícios fiscais a empresários corruptores ou empresas corruptas em troca do pagamento de subornos e/ou da concessão de outras vantagens ilícitas. Governantes cleptocratas consideram o sistema político como uma fonte de arrecadação contínua de benefícios pessoais, recebendo subornos e outras vantagens, sempre de forma “justificada” e “oportuna”, com o objetivo único de encher os ‘*bolsillos*’.

Segundo Sarah Chayes, em sua obra *Thieves of state: why corruption threatens global security*²⁰⁰, a corrupção institucionalizada pode causar muito mais do que graves rupturas sociais, levando ao extremismo violento. É o que a autora identifica como *basic fact*, demonstrando que onde existe má governança – ausente o Estado de

¹⁹⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 159-60.

²⁰⁰ CHAYES, Sarah. *Thieves of state: why corruption threatens global security*. In: **W.W. Norton & Company**, New York, London, 2015, p. 205.

Direito – terceiros ocupam este espaço. Ao abordar a cleptocracia confirma que governos se transformam em verdadeiras organizações criminosas que estruturam as engrenagens do Estado visando exclusivamente o enriquecimento pessoal de seus membros e ‘sócios’. Chayes, antes de se calar, além do jornalismo ou do ativismo humanitário, reagiu irredimida diante da realidade desconhecida, se rebelando contra um governo que se revelou cleptocrata, o que descreve com detalhes em sua obra, desmascarando lideranças corruptas que sugam a riqueza de um país inteiro, causando desigualdades sociais, injustiças e violências extremas. Em entrevista ao programa “Ideias do Milênio”, Chayes, abordando os fatos enfrentados no Afeganistão diante do poder e da manipulação do governo cleptocrata de Karzai, detalha que:

Eu passei a entender claramente a natureza sistêmica da corrupção. No Afeganistão, não era uma questão de um governador desviando um pouquinho aqui e ali monopolizando o mercado de pedras e outras transações comerciais com os militares americanos. Na verdade, estávamos diante de uma estrutura vertical na qual até mesmo desvios menores, como extorsões cometidas por policiais nas estradas. [...] Esse dinheiro não vai para o bolso do policial. Ele faz parte de uma integração vertical, porque o policial dá parte dele para seu superior. Isso vai até o Ministério do Interior, e o que é dado em retorno é a proteção contra repercussões legais. E só depois que eu vi o presidente Karzai se jogar debaixo do trem, digamos assim, depois de ver o presidente gastar uma energia imensa para impedir qualquer esforço anticorrupção que nós implementamos entre 2009 e 2010 em nome de pessoas com nível de importância bem baixo que eu entendi que havia uma estrutura mafiosa ali: em retribuição à grande quantidade de dinheiro que sobe, na forma de compra de cargos — havia policiais que compravam seu cargo, apesar do baixo salário —, na forma de propinas, de presentes, etc. Em retribuição a esse dinheiro que subia havia uma garantia bem clara de proteção para os escalões mais baixos, assim como acontece em muitas organizações criminosas.²⁰¹

Evidentemente, como já demonstraram revoluções, crises e revoltas ao longo da história da humanidade, um governo cleptocrata poderá necessitar, ainda que casualmente, agradar a população para se manter no exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Além disso, como relata Chayes no exemplo do governo

²⁰¹ Entrevista concedida pela jornalista Sarah Chayes, autora do livro *Thieves of State* (Ladrões do Estado), ao jornalista Luis Fernando Silva Pinto, para o programa Milênio — programa de entrevistas, que vai ao ar pelo canal de televisão por assinatura GloboNews. CONTAMINADO pela corrupção, Brasil pode ser pioneiro em se livrar dela. *In: Conjur*, 21 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-21/ideias-milenio-sarah-chayes-autora-ladros-estado>. Acesso em: 04 jul. 2019.

cleptocrata de Karzai no Afeganistão, todo aquele que desejar se beneficiar da estrutura corrupta de governo deverá fazer uma oferta ou conceder alguma vantagem, ou benefício aos governantes, havendo uma verdadeira simbiose entre interesses públicos e privados. Como ressalta Rose-Ackerman, assim como, uma privatização pode ser manipulada por um governante cleptocrata para lhe proporcionar grandes lucros, o controle público de grandes empresas estatais pode, da mesma forma, aumentar a quantidade de dinheiro na conta bancária protegida em paraísos fiscais. A estrutura estatal, apesar das práticas corruptas destrutivas, pode servir de instrumento para manutenção no poder econômico, político e de autoridade, fazendo acordos causuísticos e criando uma rede clientelista de dependência com sócios corruptos oportunistas. Rose-Ackerman adverte:

Los beneficios procedentes de la corrupción pueden derivarse no sólo del nivel continuo de la intervención gubernamental, sino también de las conjunturas excepcionales y únicas. El gobernante puede ganar una parte de los beneficios de cualquier tipo de transacción que implique al Estado y, así, puede apoyar la privatización de algunas empresas, al tiempo que apoya la nacionalización de otras.²⁰²

Sempre analisando a melhor conveniência, o “*poderoso chefão*” administra um Estado quase que sem limites que, embora possa se apresentar com alguma eficiência e com muitas alternativas para o desenvolvimento, se sujeita unicamente a sua própria falta de capacidade de assumir compromissos confiáveis e focados no benefício social e coletivo, na valorização do mérito e na competência do mercado livre. Já em entornos com instituições débeis, o governo cleptocrata, com menos poder e possibilidades ante a ineficácia do Estado, administra um governo intrusivo e incompetente, organizado para cobrar subornos e outras pequenas vantagens, ainda que a custo da falência total do sistema político, econômico e social, como parece ser o exemplo descrito por Chayes no Afeganistão. O otimismo indicado por alguns analistas em relação a menor gravidade da corrupção de alto bordo em relação à corrupção generalizada entre agentes públicos subalternos, parece que não se justifica, haja vista que, ao estimular a repetição de círculos viciosos negativos, disseminam a corrupção como exemplo em toda estrutura social. Os governantes cleptocratas poderão apoiar reformas estruturais no Estado somente quando estas possam possibilitar o aumento de seus ganhos pessoais, não

²⁰² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 162-3.

significando isso que a corrupção de alto bordo seja menos nociva do que o enriquecimento da corrupção advinda de práticas corruptas executas por agentes públicos subalternos.

Como diz o velho brocardo popular: “Não há bem que sempre dure, nem mal que nunca se acabe”. Assim, podemos presumir que não há governante corrupto que a tudo possa e a todos compre, indefinidamente. Nenhum governo cleptocrata poderá ter a certeza da continuidade de seus mandos e desmandos, e de que suas arbitrariedades e crimes permaneceram impunes infinitamente. Quando a ganância é furiosa, inexistindo avanço significativos nos programas econômicos e sociais, a desidratação do Estado pode levar o sistema à ruína política, econômica e social, sendo conveniente, muitas vezes, optar por um governo cleptocrata organizado, com uma visão a longo prazo, buscando formas “*suaves*” e contínuas de enriquecimento ilícito que se consolidem com o passar dos anos. Aliás, a “*discrição*” e a “*suavidade*” dos atos de corrupção planejados com cautela e sem voracidade, possibilitam, inclusive, que estes países considerados menos corruptos – em comparação com outros mais corruptos –, tenham maiores possibilidades de atrair investimentos estrangeiros e receber o reconhecimento internacional da luta contra corrupção.

A situação torna-se mais dramática em sociedades como as latino-americanas, caracterizadas por espaços marcados por uma alta percepção social da corrupção, onde essas organizações criminosas solidificam círculos viciosos clientelistas de difícil ruptura. Nestes entornos a desconfiança social incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo cleptocrata pode se converter em um grave problema de ação coletiva.²⁰³ Este tipo de modelo de organização criminosa, instituído em governos cleptocratas pode ser bem-sucedido quando consegue angariar os apoios sociais necessários para o regular funcionamento e sobrevivência, trabalhando com a colaboração de outras redes de poder através de articulações nacionais e internacionais, na iniciativa pública e privada, sempre com o objetivo comum e primordial do lucro e da vantagem ilícita.

²⁰³ Relembrando, um dilema de ação coletiva ocorre quando os indivíduos que fazem parte de um mesmo grupo se comportam de maneira racional a partir do ponto de vista individual buscando seus interesses particulares. Entretanto, assim agindo, acabam por gerar uma situação coletiva em que todos saem perdendo.

Como adverte Chayes²⁰⁴ não existem muitas histórias de sucesso na luta contra o fenômeno da corrupção. Em parte, porque os atuais níveis e estratégias criminosas construídas por governos creptocratas, são relativamente novos, sendo necessário compreender o real alcance e as verdadeiras consequências deste fenômeno no mundo moderno. É preciso persistir acreditando numa ética universal de controle social, assim como na capacidade humana de exigir níveis básicos de justiça social e de lutar para a implementação de políticas públicas universalmente reconhecidas.

2.2.6 O Neoautoritarismo

Assim como o Estado de Direito possui um conceito de viés democrático e constitucional, o Estado neoautoritarista, ao contrário, detém um viés clientelista e arbitrário, caracterizado fortemente pelo aparelhamento do Estado notadamente através da consolidação de redes clientelistas diversas, constantemente retroalimentadas pelo impulsionamento sistemático de círculos viciosos, podendo assumir diversas facetas, graus e níveis. Fazendo referência ao “paradigma de transição” de Thomas Carothers, Levitsky e Way²⁰⁵, afirmam restar evidente, em que pese as expectativas criadas em contrário, que o processo de democratização universal em vários países, foi otimista, muito além das expectativas iniciais. Isso porque muitos sistemas políticos autoritários simplesmente trocaram de roupagens, persistindo e resistindo a “terceira onda” de democratização. Governos formalmente democráticos, inclusive com eleições regulares, mas com núcleos governamentais autoritários e intocáveis, enfim, tipos de instituições emergentes, com certos aspectos democráticos, mas com decisões políticas próprias do autoritarismo, o que podemos identificar como governos neoautoritários ou neopatrimonialistas. Levitsky e Way recordam:

Concluimos repitiendo las palabras de Thomas Carothers para ir más allá de lo que él llama “paradigma de transición”. Es claro ahora que las primeras expectativas en torno a la democratización en gran parte del mundo fueron demasiado optimistas. Muchos regímenes autoritarios han

²⁰⁴ CONTAMINADO pela corrupção, Brasil pode ser pioneiro em se livrar dela. **In: Conjur**, 21 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-21/ideias-milenio-sarah-chayes-autora-ladros-estado>. Acesso em: 04 jul. 2019.

²⁰⁵ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. **In: Estudios Políticos**, n. 24. Medellín, enero-junio 2004, p. 175.

*sobrevivido a la “tercera ola” de democratización. En otros casos la desintegración de un tipo de autoritarismo produjo, no una democracia, sino una nueva forma de gobierno no democrático. Es más, una década después de la desintegración de la Unión Soviética, la mayoría de los estados independientes del mundo seguían siendo no democráticos. No obstante, si bien ha surgido mucha literatura con respecto a las causas y consecuencias de la democratización, tipos emergentes de democracia y aspectos de consolidación democrática, es muy poca la investigación que se ha hecho sobre la emergencia o persistencia de regímenes no democráticos.*²⁰⁶

Assim, o neoautoritarismo pode ser definido como aquele tipo de dominação política no qual se destacam os padrões domésticos de estruturação e de administração dos negócios do Estado. O poder estatal utiliza-se da fórmula da política e da administração centralizada, com o devido incremento proveniente do respectivo quadro administrativo, justificando-se o Estado a partir de si próprio, ou melhor, em razão daqueles que exercitam autoritariamente o poder econômico, político e de autoridade.

Sem a previsão de limites indicados, salvo algumas orientações consolidadas pela tradição histórica, o Estado neoautoritarista manipula e comanda o poder econômico, político e de autoridade conforme suas conveniências. Resultado natural desse processo ilimitado de apropriação estatal, a organização política neoautoritarista não adota critérios e conceitos modernos de “competência”, “legitimidade”, “autoridade” e “magistratura”.

Daniel Soria Luján, apropriando-se dos ensinamentos de Maxwell A. Cameron, lembra a necessidade de uma postura crítica para análise do que chama de autoritarismo competitivo, correlacionando-o as democracias liberais, numa visão restrita do que representa o regime democrático pleno num Estado de Direito. É preciso analisar os níveis de proteção aos direitos fundamentais, a qualidade do sistema político, e o grau de violação aos direitos e garantias universais das minorias. Exigindo coerência e rigor científico para valorização dos sistemas políticos democráticos, Soria anuncia que:

Maxwell A. Cameron, en un reciente artículo, manifiesta una postura crítica de la literatura sobre autoritarismo competitivo, en el sentido de que este concepto “pone el estándar de democracia excesivamente alto. Toma a la democracia liberal como su punto de referencia valorativo” (2014). Este politólogo piensa, citando un artículo de 2012 de Yonatan L. Morse,

²⁰⁶ LUJÁN, Daniel Soria. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región? *In: Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho*, n. 75, 2015. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14423>. Acesso em: 15 jun. 2020.

que “Levitsky y Way emplean una definición muy estricta de democracia, donde cualquier violación de la imparcialidad de las elecciones, de las libertades civiles o del nivel del terreno de juego político convierte a un régimen en no democrático”. Cameron pone el ejemplo de las antiguas políticas sobre derechos de las minorías en Canadá aplicadas a su pueblo aborigen y en los Estados Unidos hacia los afroamericanos. Al respecto, señala que “[el nivel de] protección de los derechos debe influenciar nuestra clasificación de una democracia como más o menos liberal, o de alta o baja calidad, pero no podemos excluir del grupo de democracias a cada país que viola cualquier derecho de las minorías”. Por esta razón, concluye que “necesitamos ser claros respecto del punto de quiebre que utilizamos, justificarlo teóricamente y aplicarlo consistentemente”.²⁰⁷

Estes governos neautoritários na América Latina são caracterizados por regimes autoritários competitivos, como se disse, compostos por eleições regulares, partidos políticos de oposição, com direitos civis parcialmente respeitados, enfim, com uma maquiagem democrática reluzente. Tratam-se de democracias “delegativas” nas quais as eleições representam a concessão de um “pode tudo” para os governantes eleitos que sequer precisam prestar contas de seus (des)governos (ausência de *accountability*). Em suma, um conceito democrático basicamente em relação aos direitos políticos (sufrágio). Como complementa Soria:

De acuerdo con esa definición, los regímenes autoritarios competitivos tienen elecciones regulares y los partidos de oposición no están prohibidos de participar, pero se producen medidas arbitrarias contra ellos. Sin embargo, “tal abuso no es suficientemente severo o sistemático como para impedir a la oposición que realice una campaña nacional”. En segundo lugar, en estos regímenes las libertades civiles están “nominalmente garantizadas y al menos parcialmente respetadas”, aunque son vulneradas con acciones abiertas y sutiles, como acosos, detenciones y ataques violentos en el primer caso, o el uso de represión “legal” en el segundo caso — por ejemplo, mediante inspecciones tributarias selectivas y subsecuentes denuncias por la comisión de delitos tributarios, campañas de difamación, etcétera — En tercer lugar, los regímenes autoritarios competitivos se caracterizan por un “terreno de juego desnivelado” en tres aspectos, todos a favor de los detentadores del poder: acceso a recursos públicos, a los medios de comunicación y a las instancias legales — en este caso a través de la manipulación de la

²⁰⁷ LUJÁN, Daniel Soria. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región? *In: Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho*, n. 75, 2015. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14423>. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 60.

judicatura o de los órganos electorales utilizando el chantaje, el soborno y/o la intimidación — (Levitsky & Way, 2010, pp. 8-12).²⁰⁸

Eisenstadt, referida por Mungiu-Pippidi²⁰⁹, distingue ainda entre patrimonialismo tradicional e o neopatrimonialismo moderno, usando o segundo termo para descrever um sistema misto no qual elementos de regras patrimoniais e burocráticas-rationais coexistem e às vezes se entrelaçam sem atritos. Este regime simula o funcionamento de instituições fortes, imparciais e confiáveis, permanecendo na informalidade com o vigor do funcionamento de sistemas patrimoniais e incompatíveis com a estampa democrática que alegam ter. Diante do fenômeno do neoautoritarismo, Mungiu-Pippidi acrescenta ao debate:

In answer to critiques of the concept's looseness (Erdmann and Engel 2007), the neopatrimonialism concept should be restricted to mean only the nontraditional governance order based on a power monopoly (of a ruler, tribe, or party) treating the state as its "own" patrimony. Many new democracies no longer have such monopolist rulers, but rather competing political factions (parties) instead. However, they do have nonuniversal allocation systems similar to patrimonial regimes, including patronage, nepotism, and favors (O'Donnell 1996: 40). In many new democracies where free elections are held regularly, informal particularistic structures thus exist alongside, and tend to undermine, formal universalistic institutions (O'Donnell 1996: 41). We therefore need to add another specific governance context, "competitive particularism". Unlike patrimonialism and its modern variant neopatrimonialism, which are authoritarian or semiauthoritarian regimes, competitive particularism is characterized by the coexistence of rulers spooling the state despite some form of institutionalized pluralism, such as regular elections.²¹⁰

O neoautoritarismo, neopatrimonialismo ou particularismo competitivo, como prefere Mungiu-Pippidi²¹¹, para tentar resumir, resta caracterizado por um sistema político que escamoteia a violenta estatal autoritária por meio de uma maquiagem democrática, com eleições simbólicas e a continuidade do monopólio decisório, mediante o poder

²⁰⁸ LUJÁN, Daniel Soria. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región? **In: Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho**, n. 75, 2015. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14423>. Acesso em: 15 jun. 2020.

²⁰⁹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 31.

²¹⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

²¹¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 85-6.

discricionário ilimitado e a ausência de prestação de contas. A governança continua a serviço e é disponibilizada em benefício dos proprietários do poder econômico, político e de autoridade. O governo neautoritário é percebido como um instrumento de espoliação da sociedade em favor de poucos afortunados, subvertendo a lógica do regime democrático e o Estado de Direito. Nestes entornos, o que incomoda não é a distorção ou as injustiças sociais produzidas por um sistema político corrupto, mas, sim, o fato de não estar incluído entre o grupo privilegiado, beneficiado com as regras do jogo neautoritário. Uma cultura avessa à consolidação de uma ética universal de um controle e participação social, é institucionalizada para fazer valer os privilégios aos grupos eleitos pelos proprietários da coisa pública, fazendo com que o tratamento desigual seja a norma aceita. Ou, como recorda Mungiu-Pippidi, algo muito próximo do conceito fundamentado no *familismo amoral* descrito por Banfield. Neste particular, apropriada a comparação proposta por Mungiu-Pippidi em relação aos tipos de governança experimentados pelo Chile na América Latina depois de sua dependência:

Chile has experienced since its independence all three types of governance regime based on patrimonialism, competitive particularism, and ethical universalism. During the colonial period, state "ownership" was concentrated in the hands of a few, power distribution was unequal and access limited, and informal institutions and rules were dominant, often making the distinction between private and public blurred. Following independence in 1810 (with the last Spanish governor retiring due to a corruption scandal) and the development of pluralism, elite groups began to contest important positions in the government and amass state rents. The decision in favor of a unitary centralized state created fairly early an autonomous bureaucracy (the model was the French Napoleonic state) able to generate a separate power hub from the temporary holders of executive power, which remained also constrained by the legislative. The autonomy of the state from private interest, a major component of control of corruption, seems to have been achieved early. After the First World War in recession-stricken Latin America only Chileans adopted an extremely strong audit agency, despite common problems (lack of sound public finance) and similar foreign advice (from the American "money doctor". Princeton professor Edwin Kemmerer) across all countries. There followed a Controller General (created in 1927, introduced in the constitution in 1943), a unique institution of its kind, and simultaneously an Accounts Court, auditor, supreme judicial reviewer (also on constitutional matters) of all government bills, and ombudsman reporting neither to parliament nor to government. Previously Chile had separate agencies to cover these functions. No president can change the head of the "Controleria", elected until the age of seventy-five and, remarkably, none has attempted this since its creation. The presidents do appoint the comptroller do appoint the comptroller who is confirmed by the upper

*chamber. Only the dictator General Augusto Pinochet replaced a comptroller for refusing to countersign a bill for the organization of a plebiscite.*²¹²

Levitsky e Way²¹³, com precisão cirúrgica, agregam ao debate, ao concluir que a escassez de oportunidades, opções e recursos econômicos, tornou muito mais complicada a manutenção e o controle do sistema político por parte dos “donos do poder”, haja vista que tiveram dificultada a tarefa de satisfazer os interesses da clientela que serve de base para a sustentação do governo neoautoritário. Enfim, como indicam os autores, as variáveis são muitas, o que pode determinar resultados e consequências múltiplas. Entretanto, resta o alento, um importante denominador comum pode ser identificado em todos estes tipos de governos neoautoritários, qual seja, o fato de, independentemente do grau e dos níveis da qualidade democrática, estes governos autoritários não conseguiram sufocar por completo iniciativas democráticas e plurais em busca de uma maior participação e controle social. Levitsky e Way esclarecem:

La escasez de recursos ha hecho más difícil que los líderes mantengan las redes de apoyo que antes soportaban las estructuras del Estado autoritario. Un control jerárquico que insiste en órganos represivos, además de intensificar el riesgo de una guerra civil, también ha aumentado la dificultad para consolidar un gobierno autoritario. Finalmente, en muchos regímenes post comunistas la dispersión de control sobre diferentes recursos económicos y del Estado ha hecho difícil que un líder establezca control absoluto, dando lugar a un tipo de pluralismo por deficiencia. Muchos regímenes pudieron sobrepasar los obstáculos nacionales e internacionales a un gobierno autoritario en los noventa. Algunos se beneficiaron de los radios de tolerancia en el sistema internacional debido, en gran parte, a los aspectos económicos o de seguridad que anunciaban la promoción de la democracia en las agendas de política extranjera occidental. Otros se beneficiaron del control del Estado sobre las ganancias de insumos de valor (como el petróleo), que desestabilizaron el desarrollo de una sociedad civil autónoma y le dieron a los gobernantes medios para cooptar oponentes potenciales. Otros se aprovecharon de las redes de élites cuasi tradicionales que facilitaron el asentamiento de los regímenes neo patrimoniales (como en Asia Central). Sin embargo, en gran parte de África, América Latina y Eurasia post comunista en los noventa, los autócratas repentinos o potenciales no tenían estas ventajas. Debido a la combinación de la presión internacional, la debilidad del Estado y la fragmentación de la élite, muchos funcionarios

²¹² MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 134-5.

²¹³ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. **In: Estudios Políticos**, n. 24. Medellín, enero-junio 2004, p. 174-5.

se dieron cuenta de que cooptar o reprimir a los oponentes era demasiado costoso; en consecuencia, ni los más altos líderes autócratas podían eliminar las arenas importantes de la competencia. Las fuentes de debilidad autoritaria variaban en todos los casos. En Albania y Haití, por ejemplo, los factores internacionales fueron probablemente decisivos para el impedimento del gobierno autoritario absoluto. En África, una contracción de recursos causada por el fin del apoyo de la Guerra Fría y el condicionamiento impuesto por instituciones financieras internacionales dejaron algunos gobiernos demasiado frágiles para cooptar o reprimir protestas de oposición relativamente débiles. En los países post soviéticos como Moldavia, Rusia y Ucrania, la fragmentación del control sobre el Estado y los recursos económicos generó una competencia política donde la sociedad civil se debilitó. Lo que es común en casi todos estos casos es que el pluralismo y la competencia democrática persistieron no por voluntad de las élites sino porque simplemente no podían deshacerse de éstos.²¹⁴

A corrupção, como se denota, é fenômeno comum ao neoautoritarismo, encontrando nele o terreno fértil para sua reprodução em grande escala, sempre adaptando e criando novas técnicas e mecanismos para continuidade delitiva e perpetuação da impunidade. Como se pode sustentar, ainda hoje, a impunidade é característica marcante da estrutura dos governos latino-americanos, sendo consequência lógica de suas dinâmicas funcionais, podendo ser facilmente compreendida a partir de características neoautoritaristas. Lembrando Galeano, a história real é marcada pela desigualdade perante a lei. Os exterminadores de índios, os traficantes de escravos, os ladrões de terras, os corruptos saqueadores dos cofres públicos, todos permanecem impunes, presente uma justiça parcial destinada somente à exclusão de pobres e miseráveis. Uma amnésia obrigatória envolve os grandes crimes e atos de corrupção. As leis da impunidade, baseadas no engodo, na fraude e no medo, por razões de Estado, em nome da estabilidade democrática e da reconciliação dos povos, ignoram convenientemente a macrocriminalidade. O autor uruguaio chama a atenção de todos: corruptores, corruptos, dissimulados, omissos e ignorantes:

Aviso aos delinquentes que se inician na profissão: não se recomenda assassinar com timidez. O crime compensa, mas só compensa quando praticado em grande escala, como nos negócios. Não estão presos por homicídio os altos chefes militares que deram a ordem de matar tanta gente na América Latina, embora suas folhas de serviço deixem rubro de vergonha qualquer bandido e vesgo de assombro qualquer criminologista.

²¹⁴ LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. *In: Estudios Políticos*, n. 24. Medellín, enero-junio 2004.

Somos todos iguais perante a lei. Perante que lei? Perante a lei divina? Perante a lei terrena, a igualdade se desigualava o tempo todo e em todas as partes, porque o poder tem o costume de sentar-se num dos pratos da balança da justiça.²¹⁵

A impunidade prevalecente em relação às arbitrariedades de governos neautoritários é, em especialmente, gravosa e nefasta, não apenas por comprovar a ineficiência do sistema político destes entornos institucionais débeis, mas também por estimular continuamente, por meio da reprodução de círculos viciosos negativos, novas práticas corruptas. Como efeito colateral nocivo à democracia e ao Estado de Direito, esta impunidade gera o desencantamento e a conformação popular; a desilusão que fere a alma e a esperança de acreditar que seja possível aplicar um ordenamento legal indistintamente a todos: pobres ou ricos, negros ou brancos, agentes públicos ou políticos, empregados ou empresários da iniciativa privada, dentre outros. Boa parcela da opinião pública não acredita em mais nada, generalizando a corrupção a tudo e a todos, com um efeito perverso devastador ao combate à corrupção. Afinal, quando todos os empresários, agentes públicos, políticos e governantes são delinquentes, os verdadeiros corruptores e corruptos, não podem ser identificados, processados e efetivamente punidos, uma vez comprovadas as respectivas responsabilidades por meio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

Como se vê, a impunidade presente na América Latina, dentro outros sítios no mundo, consequência natural do neautoritarismo vigente, é caracterizada por um fenômeno multidimensional e pluricausal tendo relação umbilical com a corrupção e a qualidade do Estado de Direito. As estatísticas confirmam que a desigualdade social, a falta de educação e a corrupção institucionalizada incrementam os graus de impunidade. Le Clercq, Cháidez e Rodríguez, como base no Índice Global de Impunidade 2015 (IGI 2015), confirmam que, na América Latina, existe uma estreita relação do fenômeno da impunidade com a desigualdade social, a violência e a insegurança generalizadas, a qualidade do sistema educacional, a debilidade do Estado de Direito e, notadamente, com a corrupção institucionalizada em governos neautoritaristas, pois, segundo os autores:

²¹⁵ GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**: a escola do mundo ao avesso. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999, p. 98.

La existencia de correlaciones entre impunidad y corrupción, violencia, inseguridad o desigualdad debe ser considerada también con mayor énfasis. Nos preocupa la relación perversa entre desigualdad socioeconómica e impunidad que se expresa en la región: por una parte, la desigualdad entendida como caldo de cultivo de la impunidad y problemas conexos; por otra parte, la impunidad como el factor que agudiza la vulnerabilidad de quienes padecen su situación de pobreza y marginación.²¹⁶

Definitivamente a questão chave parece estar ligada a grande probabilidade de consolidação de governos neautoritários em entornos sociais onde os níveis de corrupção são altos e toleráveis socialmente, solidificados através de círculos viciosos persistentes de difícil ruptura, tal como ocorre ainda hoje em muitas sociedades latino-americanas, onde o funcionamento parcial das instituições cria mecanismos facilitadores para arranjos clientelistas que estimulam a impiedade e, conseqüentemente, incentivam a continuidade de práticas corruptas.

2.3 O FUNCIONAMENTO PARCIAL DAS INSTITUIÇÕES

De tudo que abordamos até o presente momento na presente pesquisa, parece absoluto concluir que o funcionamento parcial de muitas instituições latino-americanas, assim como de outros países e governos caracterizados por instituições débeis, parciais e desacreditadas pela população, está diretamente relacionado com a baixa qualidade do sistema político, permeado por delinquência, ignorância e falta de educação, violência, desigualdade social, impiedade e corrupção, enquanto fenômeno disseminado institucionalmente nestes entornos. Os pagamentos de subornos, os financiamentos (i)lícitos privados em campanhas eleitorais, as contratações públicas (licitações), enfim, os acordos escamoteados e a negociação descarada da coisa pública, formam a pauta da agenda oficial destes governos, visivelmente presentes nos últimos ciclos políticos, de direita ou de esquerda, ocorridos nas últimas décadas em toda América Latina. O poder compra a política, assim como a política se estabelece a partir da própria apropriação do poder econômico, político e de autoridade.

²¹⁶ LE CLERCQ, Juan Antonio; CHÁIDEZ, Azucena; RODRÍGUEZ, Gerardo. Midiendo la impiedade en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *In: Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, n. 55, Quito, may. 2016, p. 90.

Além de uma tradição cultural histórica propensa à socialização da corrupção a partir do estabelecimento de estruturas clientelistas de poder, as causas da corrupção na América Latina parecem estar relacionadas com outros fatores complexos e ramificados socialmente, mas, sempre, por meio do funcionamento parcial das instituições. O desmando e a desordem governamental locais; os interesses de grupos de poder e de empresas nacionais e multinacionais nos lucros decorrentes da facilidade dos fartos lucros provenientes da corrupção (branqueio de capitais, paraísos fiscais, bancários, etc.) e a certeza da impunidade; a ausência de transparência e prestação de contas; a deficiência de políticas públicas; os altos índices de pobreza; a má distribuição de renda e de impostos; o analfabetismo funcional caracterizado por uma educação deficiente ou inexistente; o financiamento privado de campanhas eleitorais (lícitos e ilícitos); os altos índices de impunidade e de percepção do fenômeno da corrupção, estimulam a debilidade institucional marcada pelo desequilíbrio da divisão desvirtuada entre os poderes constituídos.

Nesse particular, efeito imediato deste desvirtuamento, verificamos na América Latina a incidência de governos neoautoritaristas caracterizados pela concentração do poder presidencial (monopólio do Executivo), pela ineficiência e (des)comprometimento do sistema judicial e pela omissão dos legisladores, assumindo o Executivo, quase sempre a golpe de impulsos, a função legislativa, fabricando leis casuísticas e ineficientes, o que podemos identificar como uma hipernormatização desvirtuada.²¹⁷

Em sociedades como as latino-americanas, com alta percepção social da corrupção, com a constituição de governos anômalos, mesclados pela incidência de fenômenos complexos, presentes, em níveis e graus diversos, dentre os quais: o clientelismo; o patrimonialismo; o pessoalismo; a cleptocracia; e o neoautoritarismo, com um visível desequilíbrio entre os poderes constituídos e, conseqüentemente, com a facilitação da manutenção de círculos viciosos negativos, o funcionamento parcial das instituições acaba sendo aceito com certa normalidade, sendo natural que as políticas governamentais sejam reformuladas a partir de uma lógica particularista, situação esta que só faz reforçar a desconfiança generalizada de toda a sociedade. Nestas sociedades

²¹⁷ A hipernormatização desvirtuada pode ser conceituada como um problema decorrente do excesso de leis, medidas provisórias, atos, editados pelo poder Executivo, apresentando seus efeitos jurídicos distorcidos e, conseqüentemente, interferindo negativamente no aprimoramento do processo legislativo.

a problemática da corrupção não coincide com a lógica da necessária repulsa ao fenômeno, sendo obrigatória uma reavaliação do diagnóstico a partir da compreensão da impunidade como um fator de estímulos a novas práticas corruptas.

Ademais, não fosse a crise contemporânea do Direito enquanto ciência, a ausência da legitimação substancial num sistema político de dominação privada, é marcada por um ordenamento legal, via de regra, fluido e casuístico. Ainda hoje, em que pese alguns avanços e conquistas inegáveis, muitas demandas judiciais na América Latina, ao arrepio da aplicação imparcial do ordenamento jurídico, continuam recebendo tratamento de caráter pessoal, especial e privilegiado. A dificuldade de viabilizar teorias juspositivistas na América Latina, de viabilizar e garantir efetividade e imparcialidade ao sistema normativo – e por uma basta a impunidade –, não decorre apenas da crise legislativa, mas também de uma prática consolidada, aceita e tolerada no meio social. Le Clercq, Cháidez e Rodríguez, compreendendo a impunidade como um fenômeno multidimensional e pluricausal, destacam com propriedade:

*1) la impunidad retroalimenta y multiplica las consecuencias de inseguridad, violencia, corrupción y violación a los derechos humanos; 2) la existencia de desigualdades socioeconómicas profundas genera un caldo de cultivo para limitar el acceso a la justicia y para que actos criminales queden impunes, agudizando con ello la vulnerabilidad social de quienes se encuentran en condiciones de marginación; 3) la incapacidad sistemática de las instituciones para sancionar a quienes violan la ley facilita la operación de las organizaciones criminales y, lo que es más grave, abre la puerta a colusión entre estos y las autoridades de diferentes niveles de gobierno.*²¹⁸

Como se constata, com a evidência da claridade da luz solar, o funcionamento parcial das instituições na América Latina é atributo da impunidade, fruto de uma lógica individualista onde tudo é possível, bastando ter os contatos “certos” e os caminhos “adequados”. Logo, em sociedades com instituições débeis como as latino-americanas, onde a coletividade já possui uma expectativa negativa de suas instituições e de seus próprios cidadãos, se torna muito difícil o controle dos diversos interesses particulares, havendo uma tendência natural a um ganho imediato através da consolidação de práticas

²¹⁸ LE CLERCQ, Juan Antonio; CHÁIDEZ, Azucena; RODRÍGUEZ, Gerardo. Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *In: Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, n. 55, Quito, may. 2016, p. 74.

corruptas e, conseqüentemente, da aceitação da impunidade como um resultado normal e esperado.

2.3.1 Mecanismos Facilitadores da Corrupção

Embora o atual interesse internacional em torno da corrupção tenha gerado expectativas positivas na implementação de alternativas de controle do fenômeno, muitos mecanismos sociais e governamentais instituídos por práticas reiteradas e consolidadas no sistema social, econômico e político, especialmente em entornos com instituições frágeis, parciais e desacreditadas, continuam facilitando e estimulando práticas corruptas institucionalizadas, deixando-se de alcançar as mudanças desejadas. O comportamento corrupto no sistema político deslegitima a representação política, limita o crescimento econômico e aumenta a desigualdade social. Se analisarmos as circunstâncias dos escândalos de corrupção ocorridos nas últimas décadas em todo mundo, verificaremos a incidência constante e dinâmica por meio da formação de redes de corrupção envolvendo indivíduos e organizações criminosas previamente conectados. A corrupção, em regra, não é um ato isolado ou casual, é fruto de planejamento operacional calculado entre indivíduos e grupos dispostos ao enriquecimento ilícito, estabelecendo redes de contatos para a melhor execução das ações criminosas. Estas estruturas dinâmicas de redes de corrupção, envoltas no sistema econômico, político e social, reproduzem mecanismos que facilitam e reproduzem continuamente práticas corruptas diversas, todas destinadas a um mesmo fim: a obtenção de benefícios, vantagens e privilégios individuais, em detrimento do social.

Como podemos identificar, a simples constatação do fenômeno da corrupção e sua interferência em determinadas instituições, especialmente em relação àquelas mais frágeis, parciais e instáveis, não se mostra suficiente para gerar as mudanças necessárias para romper determinados círculos viciosos negativos que, ao estabelecer determinados mecanismos facilitadores, reproduzem continuamente práticas corruptas como acontecimentos ordinários e banalizados no sistema econômico, político e social. Estes mecanismos que facilitam a institucionalização do fenômeno da corrupção

parecem ser intransponíveis, insolúveis, haja vista que são aceitos como parte das “regras do jogo” em muitos sistemas políticos considerados democráticos.

Como traduz Silva²¹⁹, a democracia, muitas vezes, é analisada sob o prisma unicamente liberal, verificando-se apenas presença de determinados critérios, notadamente, a realização de eleições formais periódicas, o que certamente não avalia a qualidade democrática em sua integralidade. O enfoque social, por outro lado, acaba sendo relegado a um segundo plano, limitando-se ao exercício do sufrágio. Entretanto, a aceitação passiva das “regras do jogo” instituídos em governos corruptos e, conseqüentemente, destes mecanismos facilitadores como produtos comuns e acabados, parece ser mais uma grande falácia edificada pelos proprietários do poder econômico, político e de autoridade. Gomes²²⁰ reafirma que a democracia é, antes de tudo, “um dos mais preciosos valores da atualidade”, devendo como tal ser compreendido em toda a sua integralidade e significados. Assim sendo, é preciso estabelecer um “debate público permanente acerca dos problemas relevantes para a vida social”²²¹, especialmente, no que se refere a aceitação institucionalizada de mecanismos facilitadores do fenômeno da corrupção. Para que isto ocorra é necessário identificar quais são estes mecanismos facilitadores, como interação no sistema econômico, político e social, assim como quais resultados produzem no meio.

Sem a pretensão de fazer um rol exclusivo e definitivo, podemos destacar os seguintes mecanismos que ajudam e colaboram para facilitar o predomínio e a continuidade do fenômeno da corrupção: a) o colapso moral de valores e a carência educativa e estrutural para a construção de uma ética universal de controle social; b) a banalização social do fenômeno, por meio do pagamento de subornos para agentes públicos, políticos e governantes, institucionalizando vícios em contratações e negócios públicos; c) a cultura da impunidade por meio de práticas corruptas que envolvem valores financeiros e interesses relevantes para o sistema econômico, político e social, contribuindo diretamente para a deficiência do funcionamento do sistema judicial; d) a

²¹⁹ SILVA, Matheus Passos. **Relações entre estado e democracia na teoria política contemporânea**. Brasília: Vestnik, 2015. Disponível em <http://itunes.apple.com/br/book/relacoesentre-estado-e-democracia/id967610414?l=pt&mt=11>. Acesso em: 31 mai. 2019.

²²⁰ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2014, p. 38.

²²¹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2014, p. 40.

seleção estratégica de agentes públicos, políticos e governantes, a partir do interesse nas atribuições por eles desenvolvidas; e) a instituição de práticas corruptas que distorcem e prejudicam o funcionamento da livre concorrência e da cooperação internacional; e f) a generalização distorcida do fenômeno da corrupção. Como se vê, o problema não se apresenta na formalização de atos governamentais e de regulamentos públicos ou, mesmo, na aplicação mecânica do ordenamento jurídico, mas, sim, nas causas subjacentes do fenômeno da corrupção, alimentado por práticas institucionalizadas como o pagamento de subornos, concorrências públicas fraudadas, a distribuição de privilégios, vantagens diversas, etc.

Coincidência ou não, muitos destes mecanismos facilitadores da corrupção, já foram identificados e originalmente trabalhados por Hannah Arendt.²²² A expressão “banalização do mal”, por exemplo, foi utilizada pela autora ao analisar o julgamento de Otto Adolf Eichmann, criminoso nazista responsável pela morte de milhares de judeus durante a 2ª Grande Guerra Mundial. Em vez de encontrar um monstro, um assassino perverso, Arendt deparou-se com a descrição improvável – mas real – de um indivíduo comum e simples, dotado de uma aparente superficialidade e mediocridade. Eichmann, ao contrário do mal até então concebido – caracterizado pela elaboração intelectual (inveja, fraqueza, ódio, etc.) – era incapaz de julgar, não possuía aptidão para refletir sobre os acontecimentos ocorridos, era incapaz de analisar os próprios atos praticados. Como sustentara em sua defesa, Eichmann era um dente de uma engrenagem, era uma peça de uma grande máquina de matar, sendo, portanto, substituível. Apenas teria cumprido rigorosamente as ordens de Hitler. Segundo a teoria do dente da engrenagem, cada indivíduo é descartável, não possuindo influência determinante para modificar as consequências e os resultados produzidos pelo sistema político vigente, situação esta, natural e presente em todas as burocracias modernas, assim como identificada em muitos procedimentos de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Todavia, não estava em julgamento um “agente público nazista”, mas sim um indivíduo específico, determinado e identificável, responsável pela morte de milhões de seres humanos. Era preciso abster-se do mal e não praticá-lo. Portanto, todos aqueles

²²² ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

que contribuíssem para o regime nazista, seriam responsáveis pelos atos praticados, não havendo como alegar a teoria do dente da engrenagem. E foi assim, como indivíduo certo e específico, que Eichmann foi julgado e condenado pelo Tribunal em Jerusalém.

O julgamento de Eichmann e a banalidade do mal provocaram em Arendt uma necessária revisão dos valores sociais da época. Era preciso reanalisar algumas atividades intelectuais humanas, como o pensar, o querer, o julgar e as noções de moral, de ética e de responsabilidade. Mais espantoso do que a trivialidade do mal em Eichmann, maior perplexidade causou em Arendt o comportamento de grande parte da sociedade alemã, que, de uma forma ou de outra, num maior ou menor grau, consentiu e mesmo colaborou com o regime do Terceiro Reich. Arendt constatou que um projeto moral seguro e aparentemente consolidado entrara em total colapso moral sob o comando nazista, havendo a inversão do mandamento “Não matarás” para “Matarás”; ocorrendo uma imediata reinversão para estrutura anterior, logo após a derrota de Hitler. Por duas vezes seguidas a sociedade trocou sua estrutura moral como se modificam os hábitos alimentares e os costumes à mesa. Era o total colapso da moral social em um contexto jamais visto na história e que não poderia ser desprezado.

Arendt²²³, refere-se a uma espécie de atualização constante da nossa singularidade, por meio do exercício diário da capacidade de pensar, refletir e questionar os acontecimentos impostos a nossa volta. É através dessa reflexão e do julgamento interno que acontece a distinção e a escolha entre o certo e o errado, determinação que nos conduzirá à prática de atos comprometidos com a igualdade social ou, em sentido contrário, com a aceitação normal e acabada destes mecanismos facilitadores da corrupção. O ponto central do pensamento arendtiano ressalta a faculdade da vida do espírito à noção de responsabilidade para o convívio harmônico, coletivo e universal. A responsabilidade do ser humano está ligada a sua ação pessoal cotidiana.

Como sustentara a autora, foi preciso de contrapor à tolerância do absurdo, fazer oposição à conformação dos acontecimentos como se eles fossem “mecanismos facilitadores” intransponíveis. Muitos dos cidadãos alemães sustentaram suas participações no regime nazista sob o argumento da “escolha do mal menor”, ou seja,

²²³ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

antes de se omitirem como alguns fizeram, participaram do regime como forma de atenuar e diminuir crueldades diversas. Todavia, Arendt esclarece que a teoria do mal menor é uma forma de justificar e aceitar o próprio mal em si, não eximindo os participantes de suas responsabilidades pessoais pelos atos executados. Arendt também contestou a ideia de uma responsabilidade coletiva. Ocorre que na Alemanha do pós-guerra surgira o discurso, conveniente para muitos criminosos: “Somos todos culpados”. Uma forma equivocada de atribuir a todos os alemães a responsabilidade por atrocidades que não pertenciam a todos. Eis o equívoco da generalização, também aplicável à análise do fenômeno da corrupção, pois quando somos todos culpados, ninguém o é.

Realizada esta oportuna comparação histórica, é preciso compreender que a utilização institucionalizada de mecanismos facilitadores da corrupção, não apenas se constituem em elementos de perturbação e desorientação do sistema econômico, político e social, como são utilizados como verdadeiras estratégias estabelecidas para a apropriação criminosa do público, possibilitando o uso privilegiado de riquezas por parte de poucos e em detrimento de muitos, inviabilizando por completo a construção de um sistema coletivo e solidário. Notadamente, em locais com instituições débeis, o fenômeno da corrupção interfere grave e negativamente o cotidiano de muitos cidadãos, evitando e impedindo experiências e convivências para a construção de uma ética universal voltada para o controle social. Enfim, estes mecanismos facilitadores impossibilitam o desenvolvimento do progresso coletivo e do espírito solidário, comuns em sociedades com instituições fortes e mais igualitárias, onde se constata uma melhor distribuição das riquezas e das oportunidades sociais.

Neste particular, mais que oportuna a referência às constatações traduzidas na importante pesquisa realizada por Ribeiro, Alves, Martins, Lenzi e Perc, por meio do artigo intitulado “*The dynamical structure of political corruption networks*”²²⁴, publicado no *Journal of Complex Networks*. Os autores corroboram a ideia de que a reprodução de determinados mecanismos, instituídos no sistema político, institucionalizam um comportamento corrupto que prejudica o crescimento econômico, alimenta a desigualdade social e estrutura uma rede de indivíduos e grupos estrategicamente

²²⁴ RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G. A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. The dynamical structure of political corruption networks. *In: Journal of Complex Networks*, 2018.

conectados. A pesquisa revela que o fenômeno da corrupção é usualmente executado a partir de pequenos grupos que se conectam para o compartilhamento simultâneo de dados e informações, formando uma estrutura padronizada de procedimentos corruptos. Conformem explicam os autores:

Network representation of corruption scandals

In order to study how people involved in these scandals are related, we have built a complex network where nodes are people listed in scandals, and the ties indicate that two people were involved in the same corruption scandal.

This is a time-varying network, in the sense that it grows every year with the discovery of new corruption cases. However, we first address static properties of this network by considering all corruption scandals together, that is, the latest available stage of the time-varying network. A shows a visualization of this network that has 404 nodes and 3549 edges. This network is composed of 14 connected components, with a giant component accounting for 77% of nodes and 93% of edges. The average clustering coefficient is 0.925 for the whole network and 0.929 for the giant component, values much higher than those expected for random networks with the same number of nodes and edges (0.044 ± 0.001 for the entire network and 0.069 ± 0.002 for the giant component). This network also exhibits small-world property with an average path length of 2.99 steps for the giant component, a feature that is often observed in most networks. However, this value is greater than the one obtained for a random network (2.146 ± 0.002), suggesting that in spite of nodes being relatively close to each other, corruption agents have tried to increase their distance as this network has grown up. This result somehow agrees with the so-called 'theory of secret societies', in which the evolution of illegal networks is assumed to maximize concealment. Another interesting property of this network is its homophily (or assortativity), which can be measured by the assortativity coefficient equal to 0.60 for the whole network and 0.53 for the giant component. These values indicate a strong tendency for nodes to connect with nodes of similar degree, a common feature of most social networks and that here could be related to the growth process of this network. When a new scandal is discovered, all new people are connected to each other and added to the network (so they will start with the same degree). This group of people is then connected to people already present in the network which were also involved in the same scandal. The homophily property suggests that new scandals may act as 'bridges' between two or more 'important agents', contributing for making their degrees similar.²²⁵

Como se denota, são criados determinados mecanismos que facilitam a atuação em rede de grupos e organizações criminosas, que funcionam como verdadeiras sociedades secretas, buscando sempre atrair novos parceiros, sócios e membros para a

²²⁵ RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G. A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. The dynamical structure of political corruption networks. *In: Journal of Complex Networks*, 2018, p. 6-7.

expansão da *network*. A pesquisa dos autores ainda indica que, periodicamente, a cada quatro anos, em virtude dos processos eleitorais, as redes corruptas sofrem adaptações, aumentando, usualmente, no número de integrantes e associados.

Embora a pesquisa releve que muitos mecanismos facilitadores da corrupção são utilizados de forma padronizada e repetitiva, com a incidência de determinadas características essenciais básicas, com pequenas diferenças e modificações, o grande escândalo de corrupção da empresa Odebrecht, que envolveu diversos países espalhados pelo mundo, como Angola, Argentina, Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guatemala, México, Moçambique, Panamá, Peru, Venezuela, etc., chama a atenção pelo diferencial dos mecanismos utilizados para o desenvolvimento de um esquema diferenciado de atuação corrupta e criminoso, conforme divulgou a revista Exame²²⁶ em matéria jornalística reveladora. Os mecanismos criminosos são desenvolvidos – como ocorre de forma em geral – a partir de características em comuns e recorrentes em práticas corruptas diversas, quais sejam: a) pagamento de subornos para agentes públicos, políticos e governantes; b) seleção estratégica de agentes ou funcionários das empresas envolvidas nos esquemas de corrupção, a partir do interesse nas atribuições funcionais que exercem; c) práticas corruptas que envolvem valores financeiros e interesses relevantes para o sistema econômico, político e social, via de regra, com forte impacto social em prejuízo da coletividade; e d) práticas corruptas que distorcem e prejudicam o funcionamento regular do mercado, prejudicando a livre concorrência decorrente do mérito e da escolha das melhores propostas no interesse público. Entretanto, o que realmente merece atenção, em relação ao grande escândalo internacional que envolve a empresa brasileira Odebrecht²²⁷, é justamente os mecanismos facilitadores diferenciados para a operacionalização de práticas corruptas metodologicamente aplicadas nas negociações delituosas da empresa, com a definição de métodos e estratégias rigorosamente profissionais, tais como: a) uma estruturação

²²⁶ DESIDÉRIO, Mariana. Corrupção na Odebrecht é a mais organizada da história do capitalismo. **In: Instituto Humanitas Unisinos**, set. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583029-corrupcao-na-odebrecht-e-a-mais-organizada-da-historia-do-capitalismo>. Acesso em: 30 mai. 2019.

²²⁷ Um dos maiores escândalos de corrupção do mundo já descobertos, se não o maior, o envolvimento da empresa brasileira Odebrecht, numa investigação que iniciou em 17 de março de 2014, relacionada à chamada operação “Lava Jato”, comprova que a empresa criou oficialmente um setor estratégico exclusivamente para realizar pagamentos ilegais de subornos para políticos, governantes e agentes públicos estrategicamente selecionados, chamado de “*departamento de operações estruturadas*”.

especializada que agia internamente na por meio de um departamento interno para pagamentos regulares de subornos, o “departamento de operações estruturadas”, contando, inclusive, com um banco oficial próprio destinado a operacionalizar as transferências, assim como uma fabulosa rede de facilitadores que utilizavam empresas “laranjas”, criando uma complexa e planejada teia internacional de fluxo financeiro para a distribuição de propinas; b) utilização de apoio governamental, consistente no recebimento de financiamento público por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por meio do repasse de cerca de 88% de todo o crédito de exportação disponível para a execução de serviços de engenharia; c) utilização de tráfico de influência por parte de políticos e governantes brasileiros, notadamente por meio da Presidência da República, estabelecendo contatos e conexões para a realização de contratos ilícitos com diversos governos, em regra, de países subdesenvolvidos, com instituições débeis e corruptas; d) a presença de marqueteiros de campanhas eleitorais nos negócios da empresa, inclusive, no exterior, com o objetivo de utilizar um mecanismo facilitador da corrupção por meio da lavagem de dinheiro, haja vista a dificuldade de quantificar os valores relacionados à prestação de serviços de marketing.

Identificado estes mecanismos facilitadores do fenômeno da corrupção, cumpre indagar como estes mecanismos se estruturam e se institucionalizam nas atividades públicas. De acordo com a *Teoria da Agência*, os problemas da relação entre os políticos, governantes e agentes públicos e o Estado se concentram em dois âmbitos: 1) O Estado não costuma compartilhar os mesmos interesses e objetivos dos políticos, governantes e agentes públicos, haja vista que existe uma tendência natural à divergência, o que pode estimular a criação de mecanismos facilitadores da corrupção com o desiderato de perseguir os interesses pessoais, ao invés do interesse público. 2) O Estado não consegue, em regra, gerenciar e ter todos os dados e informações sobre os políticos, governantes e agentes públicos, não tendo um real conhecimento do que seus agentes fazem em nome da governança estatal. Ou seja, com frequência se produz uma assimetria de informações entre Estado e seus agentes. Estas situações favorecem oportunidades para que políticos, governantes e agentes públicos, optem por atuar contra os interesses públicos. Como recorda Jiménez:

Os principais problemas de agência, em que coincidem incentivos e oportunidades para a atuação fraudulenta do agente, produzem-se em um

dos seguintes momentos: quando se seleciona o agente que atuará em nome do principal e, uma vez selecionado, quando o agente atua em nome do principal sem que este tenha conhecimento integral das ações deste. Cuidam-se dos chamados problemas da “seleção adversa” e do “risco moral”. O primeiro acontece quando o principal seleciona agentes inadequados para atuarem em seu nome e, o segundo, quando o agente decide embarcar em atividades que vão contra os interesses do principal. Em ambos os casos, acontece uma situação de “perda de agência”, que desvirtua a relação entre agente e principal. No âmbito político, a corrupção seria o resultado destas situações de perda de agência, por uma seleção adversa de representantes, bem como através da implicação dos representantes em situação de risco moral. Portanto, quando desenhamos políticas anticorrupção, devemos observar a necessidade de reduzir a possibilidade de que se produzam estas perdas de agência em qualquer uma de suas formas.

O que os teóricos da agência propõem para combater a corrupção é a introdução de reformas que permitam minimizar estes dois problemas. Trata-se de ativar mecanismos de controle tanto ex ante como ex post no momento da seleção de agentes que atuarão em nome do principal.

[...]

Com a introdução desses tipos de reformas institucionais, de “sistemas melhores”, tentar-se-ia reduzir tanto os incentivos como as oportunidades para a corrupção, diminuindo a probabilidade de os agentes incorrerem em situações de perda de agência.²²⁸

A dificuldade, justamente, está na complexidade do que representa criar “sistemas melhores” e, conseqüentemente, dificultar ou eliminar a incidência de mecanismos facilitadores da corrupção, já arraigados no proceder burocrático estatal. A corrupção e a ineficiência governamental, especialmente em entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas, pode tornar impossível a correção destes mecanismos, inviabilizando o controle e a punição de práticas corruptas institucionalizadas. Nevado-Batalla²²⁹ sustenta ser possível a aplicação da legalidade, impondo aos políticos, governantes e agentes públicos, o dever de honestidade conforme as determinações objetivas preceituadas no ordenamento jurídico, dando os agentes do Estado agir com imparcialidade burocrática, prestando um serviço público eficiente e qualitativo e, assim, eliminando determinados mecanismos facilitadores da corrupção. Por certo, a aplicação irrestrita e imparcial do ordenamento legal, por meio do estabelecimento de “sistemas

²²⁸ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 15-6.

²²⁹ NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In: Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), Chile em el club de los países desarrollados*, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

melhores”, poderiam sugerir soluções para a problemática da corrupção estatal. Entretanto, a dificuldade consiste exatamente em criar “sistemas melhores” que possam aplicar indistinta e imparcialmente o ordenamento legal a todos os cidadãos. A introdução de mudanças para a criação de “sistemas melhores” e uma observância legal universal, pode não ser tarefa muito fácil quando o próprio Estado partilha dos lucros e dos dividendos provenientes das atividades criminosas. Como adverte Jimènez:

No entanto, ninguém esquece que a introdução dessas reformas em determinados âmbitos, por mais bem-intencionados que fossem, não produziram os resultados esperados. No lugar de reduzir os incentivos e as oportunidades para a corrupção, muitas dessas medidas conseguiram apenas uma readaptação dos agentes corruptos à nova situação. Se agora se tem mais informação sobre o próprio patrimônio, os bens que se obtém pela corrupção se colocam em nome de outro e assim sucessivamente.

[...]

A que se deve o escasso êxito das reformas inspiradas na teoria da agência? Em geral, esses autores enfatizaram que o principal sempre estará interessado em controlar o agente para que este atue em defesa de seus interesses. Portanto, bastaria introduzir melhorias institucionais que reduzissem a assimetria de informação que permite ao agente agir em benefício próprio. No entanto, o que se encontra com frequência nos lugares que fracassam estas políticas, é que o principal não demonstra verdadeiro interesse em controlar a corrupção do agente ou, como aponta Person (2013), encontra-se um principal “sem princípios”. Qual a razão para que isso ocorra em tantos lugares?²³⁰

Dito isso, antes de mais nada, parece ser fundamental pesquisar como estes mecanismos facilitadores da corrupção se estabelecem e passam a funcionar como instrumentos “oficiais” da máquina burocrática estatal. Aliás, vale recordar – base fundamental da campanha *O que você tem a ver com a corrupção?*²³¹ –, que não basta apenas punir os eventuais responsáveis pelas práticas corruptas identificadas, observado o contraditório e a ampla defesa, enfim, o devido processo legal. A corrupção não é apenas um problema que possa ser resolvido isoladamente. Embora importante, não é suficiente apenas a instituição de leis rigorosas que sejam aplicadas exemplar e indistintamente a todos, independentemente do exercício do poder econômico, político e

²³⁰ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 17-8.

²³¹ GHIZZO NETO, Affonso. *Corrupção, estado democrático de direito e educação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 208.

de autoridade – seja qual for a ideologia partidária ou crenças diversas. É necessário, também, realizar reformas profundas que, ao identificar as causas do fenômeno da corrupção, possam levar a frente modificações práticas para a criação de “sistemas melhores”, baseados numa ética universal de controle social por meio de um processo educativo voltado para a prevalência dos interesses públicos.

Com referido alhures, a história recente do nazismo e o colapso moral de toda uma sociedade, demonstra ser preciso aprender a lição da necessária reflexão através da atividade de pensar e de julgar entre o certo e o errado, de escolher nossas companhias e de determinar nossos exemplos e valores. A banalização da corrupção, notadamente, em sociedades com instituições débeis – ausentes “sistemas melhores” que possam aplicar a lei indistintamente a todos –, também discrimina e mata perversamente vários cidadãos. É fundamental desprivatizar o imaginário egoísta, passando a valorizar a comunidade e os interesses coletivos localizados, estabelecendo instituições fortes, imparciais e confiáveis. Finalizando com Arendt:

*Se refletíssemos exhaustivamente sobre essas questões, poderíamos recuperar um pouco de autoconfiança e até de orgulho, isto é, recuperar o que os tempos antigos chamavam de dignidade ou da honra do homem: não talvez da humanidade, mas do status de ser humano.*²³²

2.3.2 A Aplicação Subjetiva (casuística) do Ordenamento Jurídico

No atual estágio do simulacro de Estado Social (sonegado) em entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas, como ocorre em muitos países da América Latina, as promessas da modernidade, inclusive de um sistema econômico, político e social, justo e comprometido com o controle do fenômeno da corrupção, deveriam ser garantidas pela aplicação imparcial e indistinta do ordenamento jurídico, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Caberia ao Judiciário zelar pela priorização dos interesses sociais, evitando-se condutas desprovidas de substrato constitucional. O entendimento do fenômeno da corrupção nestes entornos, também exige uma compreensão do funcionamento do Poder Judiciário. Vianna, Carvalho, Melo e Burgos ensinam, com precisão que:

²³² ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 221.

Em torno do Poder Judiciário vem-se criando, então, uma nova arena pública, externa ao circuito clássico ‘sociedade civil – partidos – representação – formação da vontade majoritária’, consistindo em ângulo perturbador para a teoria clássica da soberania popular. Nessa nova arena, os procedimentos políticos de mediação cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta de indivíduos, de grupos sociais e até de partidos – como nos casos de países que admitem o controle abstrato de normas – e, um tipo de comunicação em que prevalece a lógica dos princípios, do direito material, deixando-se para trás as antigas fronteiras que separavam o tempo passado, de onde a lei geral e abstrata hauria seu fundamento, do tempo futuro, aberto à inflação do imaginário, do ético e do justo. Tal contexto institucional, dominante, em maior ou em menor medida, nos países ocidentais, além de expressar um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade, tem dado origem a um novo personagem da intelligentsia: os magistrados e os membros do Ministério Público. “Guardiães das promessas”, na qualificação de Garapon, em meio ao mundo laico dos interesses e da legislação ordinária, seriam os portadores das expectativas de justiça e dos ideais da filosofia que, ao longo da história do Ocidente, se teriam naturalizado no campo do direito.²³³

A possibilidade de transformação dos mecanismos de controle na luta contra o fenômeno da corrupção, também representa uma relevante atuação social do Judiciário. É verdade – e nem se está defendendo – que o Judiciário deva se responsabilizar sozinho para a solução do problema. Todavia, exigir a punição de empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos, por meio de um processo judicial que tenha, início, meio e fim, pode ajudar na transformação da cultura da impunidade historicamente empregada por justiças com um peso e duas mediadas. O grande papel do sistema de justiça consciente de sua função democrática, incluindo membros do Ministério Público, defensores e advogados. Nesse pensar, aos atores jurídicos cabem declarar independência para a aplicação objetiva do ordenamento jurídico, independentemente do tamanho da conta bancária ou da influência política dos réus. Contudo, é imperioso reconhecer que a tarefa é de todos e não se esgota no processo judicial.

Como existem aspectos positivos e negativos, posto que uma mudança na cultura da impunidade também pode gerar excessos e contradições, o Estado não pode se ausentar da tentativa de enfrentamento do fenômeno da corrupção, sob a alegação

²³³ VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios da Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.22-3.

de equívocos e excessos, apesar de todas as dificuldades que possam se apresentar.

Bonavides é perspicaz ao constatar o dilema histórico:

De sorte que, verificada a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, instalou-se a crise do socialismo e uma suposta neutralidade do campo ideológico, a qual vem sendo exibida, com ares triunfais, pelo capitalismo e sua recente ideologia 'sem ideologia', cifrada no neoliberalismo da globalização. [...] Na mesa verde das bolsas – que é o cassino das finanças – os direitos de terceira geração, como o direito dos povos ao desenvolvimento, são friamente imolados. Hecatombes financeiras desabam sobre os chamados países emergentes por obra de um cálculo de especuladores, que veem o lucro e não o homem, o capital e não a nação, o interesse e não o trabalho. [...] Socialmente, o Brasil é o País mais injusto do mundo; por um paradoxo, sua riqueza fez seu povo mais pobre e suas elites mais ricas numa proporção de desigualdade que assombra cientistas sociais e juristas de todos os países. Mas não pára aí o infortúnio desse povo cuja queda maior deriva de a classe dominante empenhar-se em aprofundar a injustiça social, em governar unicamente para as elites e em perpetuar um status quo de iniquidade e violência, que é a desonra de uma nação. De país constitucional se converte em país neocolônia, em 'colônia de banqueiros', praça de 'negócios da China' e mercado de especuladores internacionais, que lhe sugam as riquezas, lhe empobrecem o povo e criam a mais injusta dívida externa e interna já contraída, este século, por um Estado" [...] O golpe está em curso. O tempo urge. E o Brasil precisa dizer não aos golpistas se quiser sobreviver, tolhendo assim a transição do País constitucional ao País neocolonial.²³⁴

Nesto ponto crucial do debate, na disputa do jogo entre “punitivistas” e “garantistas”, o Ministro Luís Roberto Barroso, analisando o contexto atual do sistema de justiça brasileiro, tem se manifestado pública e reiteradamente contra a impunidade dos chamados crimes de colarinho branco. Segundo sustenta, o problema brasileiro não é o punitivismo, ressaltando que a lei precisa passar a punir também quem detém o poder econômico, político e de autoridade, muito embora, reconheça, que a solução definitiva para o problema do fenômeno da corrupção não passe exclusivamente pelo Direito Penal. Conforme adverte Barroso:

A corrupção atingiu no Brasil "padrões espantosos" de institucionalização. Ao refutar críticas sobre abuso de poder do Judiciário, Barroso comentou que a impunidade é a primeira causa visível do quadro de corrupção institucionalizada e que um direito penal ineficaz - até pouco tempo atrás incapaz de punir crimes de colarinho branco - criou um País de "ricos delinquentes".

“Não há um Estado policial, um Estado de abuso. Há um Estado que está começando a se democratizar”, afirmou o magistrado, acrescentando que

²³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 19-31.

reações contra as investigações e condenações de políticos e empresários se devem à mudança na qual o direito penal passou a ser aplicado de forma igualitária tanto a ricos quanto a pobres.

“Vivemos um momento em que há pessoas que não querem ser responsabilizadas pelo que fizeram, o que sou capaz de entender, e há as que não querem ficar honestas nem daqui para frente” disse Barroso, ao lamentar que crimes tenham sido cometidos mesmo após três anos de Operação Lava Jato.

Segundo o ministro, a corrupção se tornou uma forma de fazer negócio para muita gente e isso só foi possível porque houve um “pacto imenso” de cumplicidade entre os envolvidos em atos ilícitos. “Onde tem um centavo de dinheiro público tem alguma coisa errada. É impossível não sentir vergonha pelo o que está acontecendo no Brasil”, disse o ministro do Supremo durante palestra no Insper.

Numa crítica à possibilidade de revisão da decisão do Supremo que autorizou a prisão de condenados em segunda instância, Barroso afirmou que um País onde a jurisprudência muda de acordo com o réu não é Estado de Direito, mas sim um “Estado de compadrio”.

O ministro do Supremo disse não acreditar que o direito penal vai mudar o mundo, mas frisou que, da mesma forma que não se deseja um Estado policial, ninguém quer viver num País onde processos não terminam nunca e ninguém é punido.²³⁵

Dito isso, cumpre identificar o Estado-Juiz presente em instituições débeis, onde a norma legal é casuística e subjetiva, sendo aplicada concretamente conforme os interesses pessoais em análise, reflexo da supremacia e do arbítrio dos “donos do poder”. O Estado-Juiz, parcial e compromissado com a rede clientelista corrupta, socorre aqueles supostamente lesados em seus direitos, distribuindo – justa ou injustamente – a prestação jurisdicional. Nestes entornos, o sistema de justiça pode alterar as decisões judiciais conforme o alvitre necessário, valendo-se de um estatuto subjetivo e flexível, para reafirmar os laços de dependência dos cidadãos. Já em locais com instituições fortes e sólidas, o Estado-Juiz aplica a norma legal como regra-geral e abstrata, distribuindo o direito impessoalmente perante todos os cidadãos, independentemente do poder econômico, político ou de autoridade que eventualmente exerçam os demandantes ou demandados. A lei decorre do interesse público, evitando-se governos neautoritários. A

²³⁵ LAGUNA, Eduardo. **Impunidade é primeira causa visível da corrupção institucionalizada, diz Barroso.** 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna_politica,879322/impunidade-e-primeira-causa-visivel-da-corrupcao-institucionalizada-d.shtml. Acesso em: 4 jun. 2019.

governança também se vincula e se subordina ao direito e, no sentido forte indicado Nevado-Batalla²³⁶, sofre limitações legais, tanto na forma como no conteúdo.

Ademais, adverte Ferrajoli²³⁷, nenhuma garantia sobrevive pela simples inscrição de normas, sendo necessária uma luta constante para sua efetivação prática no mundo real. Um sistema jurídico, mesmo que teoricamente perfeito, não pode, por si só, garantir coisa alguma. A corrupção domina as razões e os hábitos de muitas instituições que se identificam como democráticas. A parte visível do iceberg não representa 10% de seu volume total. A corrupção não será combatida eficientemente apenas com um sistema avançado para realização dos direitos fundamentais e da efetiva punição de empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

Com a criação e repetição de círculos viciosos negativos de difícil ruptura, apropriações indevidas são legitimadas pelo Estado-Juiz, com o aparelhamento do sistema judicial para o proveito dos proprietários do poder, o que justifica muitas decisões políticas por razões de Estado. A tradição histórica também favorece a apropriação do sistema judicial em toda a América Latina. O atraso científico e tecnológico, a rigidez e o formalismo do sistema jurídico, características que ajudam compreender a atual realidade latino-americana, sempre serviram aos objetivos pessoais e específicos do Estado patrimonial. Faoro acrescenta:

*Portugal, cheio de conquistas e glórias, será, no campo do pensamento, o 'reino cadaveroso', o 'reino da estupidez': dedicado à navegação, em nada contribuiu para ciência náutica; voltado para as minas, não se conhece nenhuma contribuição na lavra e na usinagem dos metais. Toda a vida intelectual, depois de fosforescência quinhentista, ficou reduzida a comentários. Comentar os livros da antiguidade; comentar, subtilizar, comentar. Era um jogo de subtilezas formais, um jogo verbal de ilusões aéreas. [...] Por toda parte, na Europa, vemos o triunfo do moderno espírito, do espírito crítico e experimentalista. Por toda parte? Não digo bem. Menos aqui, na península ibérica, menos aqui, em Portugal.*²³⁸

²³⁶ NEVADO-BATALLA, Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In*: Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), **Chile em el club de los países desarrollados**, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

²³⁷ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora e Revista dos Tribunais, 2002, p. 752.

²³⁸ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed., rev., São Paulo: Globo, 2001, p. 82.

De um lado, a falácia do sistema político, consistente na ideia suficiente do uso da força de um poder (bem) intencionado – com o monopólio do poder decisório, uma discricionariedade ilimitada e a desnecessidade de prestação de contas²³⁹ – para satisfazer as tutelas dos interesses “*adequados*”, “*necessários*” e “*oportunos*”. De outro, a falácia do sistema de justiça correspondente, segundo a qual bastaria um sistema formal para a aplicação indistinta e imparcial do ordenamento jurídico vigente. Como adverte Ferrajoli²⁴⁰, nenhuma garantia sobrevive pela simples inscrição de normas, sendo necessária uma luta constante e diária (instante a instante, minuto a minuto) para consolidação das garantias de direitos e, conseqüentemente, da própria democracia. Um sistema jurídico, mesmo que teoricamente perfeito, não pode, por si só, garantir coisa alguma.

Como lembra oportunamente Rose-Ackerman²⁴¹, muitos países possuem leis anticorrupção exemplares que não conseguem alcançar os efeitos desejados na prática fática e jurídica. Embora consubstanciadas teoricamente na formalidade do texto legislativo, acabam sendo irrelevantes na vida real. Assim, o controle da corrupção também passa necessariamente pela existência de um poder Judiciário independente, eficaz, forte, imparcial e resolutivo. Neste particular, despercebido não passa a importância da existência de um processo educativo comprometido com a formação de uma nova cultura de controle social. Leis perfeitas só podem ser aplicadas por uma sociedade que tenha consciência de seus direitos e obrigações. Instituições fortes e confiáveis estarão presentes em sítios que valorizem o desenvolvimento de uma cultura ética universal de respeito e de controle social, comprometida com coletivo e exigindo a aplicação da lei indistintamente para todos os cidadãos, independentemente do poder político, econômico e de autoridade que eventualmente exerçam.

Se a lei escrita nos códigos não representa muito e o poder Judiciário funciona manco, os jurisdicionados evitarão a busca da tutela jurisdicional, ao menos que estejam certos que poderão contar com a “simpatia” do magistrado ou dos tribunais, por meio do

²³⁹ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

²⁴⁰ FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora e Revista dos Tribunais, 2002, p. 752.

²⁴¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 206.

pagamento de subornos ou tráfico de influência. Nestes casos, a corrupção é um sintoma da existência de problemas mais graves no sistema de justiça. A solução, acima do estímulo e da confiança para o amplo exercício da tutela jurisdicional, passa pela criação de um marco legal seguro para a atividade governamental e a iniciativa privada. Se as leis são claras e a aplicação do ordenamento é segura e padronizada, não só existirão menos litígios, como os casos serão resolvidos com maior agilidade, eficiência e facilidade.²⁴²

Ademais, ainda que encontremos leis claras e objetivas, os pagamentos de subornos certos, nos momentos adequados, para as pessoas indicadas, podem limitar alguns custos financeiros e inconvenientes de uma disputa judicial. Os subornos podem ser uma forma de acelerar as decisões quando são excessivamente demoradas e comuns os atrasos no trâmite burocrático dos cartórios judiciais. Rose-Ackerman analisa a situação com precisão prática: *“Los que pagan sobornos son situados em cabeza de la cola, aumentando sí la espera para las personas honradas y, quizá, induciendo a más solicitantes a pagar por un servicio rápido”*.²⁴³

O sistema de justiça é decisivo e fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Juízes honrados ou corruptos podem determinar o rumo de toda uma nação. Como se sabe, decisões judiciais ajudam a determinar a própria distribuição de riquezas e de poderes no sistema econômico, político e social, podendo, inclusive, determinar desvios de condutas destinados ao desvirtuamento do ordenamento jurídico e da concessão de benefícios particulares indevidos.

Uma magistratura corrupta ou politicamente vinculada e dependente aos “donos do poder” pode estimular índices elevados de corrupção, impedindo o implemento de reformas positivas de combate à criminalidade e a implementação eficaz do ordenamento jurídico vigente. De outra face, uma judicatura honrada, confiável e respeitável socialmente, deverá observar uma série de cuidados para o fiel cumprimento de sua tarefa constitucional, especialmente no que respeita a aplicação do ordenamento

²⁴² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 211-2.

²⁴³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 213.

jurídico, objetiva e indistintamente, a todos, inclusive, aos governos institucionalizados pela corrupção, fazendo valer, também em relação a estes, o império da lei.

O sistema de justiça adquire uma importância fundamental em países que tentam desenvolver uma democracia forte e estabelecer definitivamente o império da lei. Entretanto, em muitos entornos em desenvolvimento, como ocorre na América Latina, magistrados e tribunais, diante de um sistema legal desfuncional, têm muitas dificuldades e obstáculos. O fenômeno da corrupção se apresenta como uma resposta a problemas subjacentes na administração da justiça e a presença de subornos, benefícios ou recompensas generalizadas podem dificultar o rompimento de círculos viciosos negativos instituídos no sistema jurídico e legal. Neste particular, segundo Rose-Ackerman²⁴⁴, podem existir três níveis de dificuldades que devem ser enfrentadas e resolvidas: a) a natureza do próprio sistema legal; b) a fragilidade da administração da justiça; e c) um judiciário incapaz de desempenhar sua função de controle em relação aos outros poderes e instituições, assim como em relação ao poder econômico constituído.

Além disso, o sistema judicial também pode ser utilizado para reproduzir a velha estratégia de corrupção alicerçada na conduta de “*criar dificuldades para vender facilidades*”. A corrupção judicial, nesta hipótese, pode ser utilizada como ferramenta lucrativa e racional ao limitar o excesso de demandas judiciais levadas ao juízo. Embora se viole normas e regras burocráticas de administração dos cartórios judiciais, juízes e servidores judiciais, ao provocar atrasos ou introduzir “novos” requisitos e exigências processuais, são “recompensados” com o pagamento de subornos e outras recompensas.

Uma hipótese possível se apresenta em países que prometem se comprometer com a democracia e o mercado livre, inexistindo leis que possam reger eficientemente a iniciativa privada ou, quando presentes, são vagas e contraditórias. Nestes casos, ainda que honrados, os magistrados podem ter dificuldades para a resolução efetiva dos problemas levados à tutela jurisdicional. Este poder discricionário atribuído indevidamente aos juízes – que muitas vezes são obrigados a legislar – pode criar um ambiente propício à corrupção, aumentando a insegurança jurídica, gerando

²⁴⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 210.

incertezas e um ambiente sem nitidez em relação aos direitos e obrigações, atrapalhando a competitividade e eficiência dos negócios.²⁴⁵ Rose-Ackerman complementa: “*Esta incertidumbre hace de los tribunais el lugar ideal para negociar, para la corrupción y para el enriquecimiento personal.*”²⁴⁶ Em entornos como a América Latina, as incertezas sobre a aplicação do ordenamento jurídico, havendo leis e interpretações diversas conforme o gosto dos clientes, pode gravar os níveis de percepção do fenômeno da corrupção, havendo um visível desajuste entre a lei formal e a solução prática levada a efeito nos litígios judiciais.

Neste contexto, especialmente diante do fenômeno da “partidarização” dos tribunais superiores em alguns países, como ocorre atualmente em algumas sociedades, a questão de nomeações para os tribunais superiores por parte dos chefes do Executivo, reacendeu o debate sobre a legitimidade e conveniência destas nomeações. Nestas hipóteses, poder ser comum a ocorrência de práticas bastante suspeitas como, por exemplo, encontros clandestinos entre magistrados, advogados, políticos e/ou empresários, muitos dos quais envolvidos, direta ou indiretamente, em litígios concretos a serem analisados e julgados pelos próprios magistrados.

Uma reforma constitucional sobre o tema, além de complexa e variável, para ser bastante difícil. Aliás, numa armadilha política, o poder Executivo pode evitar o debate e modificações em relação ao tema, ao utilizar as próprias indicações – nomeações – de membros do Judiciário realizadas pelo sistema de amiguismo e afinidade particular. Simples mudanças casuais e nominais de pessoas ou personagens de “destaque” na sociedade local, com o “cartaz em alta” junto à opinião pública, não parecem ser suficientes para a solução da problemática. Se o critério de nomeação não modifica os vícios do sistema de justiça, a politização dos tribunais continuará a determinar incertezas e inseguranças jurídicas, fortalecendo a corrupção e a impunidade dos poderosos. O aperfeiçoamento das escolhas dos indicados a serem nomeados para os tribunais superiores, com a valorização da qualificação, do mérito e da honradez, deve ser

²⁴⁵ ANDRADE, Robson Braga de. *Os danos da insegurança jurídica para o Brasil*. In: *Revista Veja*. 14 set. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/os-danos-da-inseguranca-juridica-para-o-brasil/>. Acesso em: 21 jun. 2019.

²⁴⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 210.

conjugado com as necessárias reformas estruturais e burocráticas no sistema de administração da Justiça.

Evidentemente que a aplicação indistinta do ordenamento jurídico também pode ter consequências indesejáveis para aqueles que conduzem a adequação da problemática da corrupção em países em desenvolvimento com democracias débeis, especialmente em entornos de bipolarização com disputas ideológicas e político-partidárias, havendo uma distorção paradoxal entre o “*ser e deve ser*”, somando-se a isso, não raras vezes – como verificado acima –, a própria “*partidarização*” do sistema de justiça, o que pode ser perigoso e representar um severo retrocesso para a democracia. Ainda que determinadas decisões judiciais contrárias aos interesses de determinadas pessoas, líderes políticos ou grupos partidários, possam acirrar o ambiente de disputa política, econômica e social, assim como causar um clima coletivo de enfrentamento, são o preço a se pagar para a readequação da credibilidade do sistema de justiça e do próprio regime democrático. É preciso compreender, de uma vez por todas, que o princípio do império da lei não comporta exceção casuística, justificável ou conveniente. Aliás, vale a referência positiva, na América Latina, notadamente, no Brasil, ainda que timidamente, uma nova geração de magistrados e de tribunais independentes, estão sendo fundamentais para conduzir processos criminais contra indivíduos e grupos oligárquicos poderosíssimos, como se verifica no exemplo da chamada operação “Lava Jato”.²⁴⁷

Mas, não é essa a única preocupação. Ainda quando tenhamos um sistema judicial independente e imparcial para a aplicação das leis, quando estas foram estabelecidas para determinarem favores determinados e específicos, poderá ser difícil quebrar alguns círculos viciosos negativos preestabelecidos para o favorecimento da clientela corrupta. Certo é que um processo legislativo, ainda que complexo e dificultoso,

²⁴⁷ A chamada operação “Lava Jato” é considerada a maior iniciativa de combate à corrupção no Brasil e em boa parte da América Latina, assim como em outros países fora do continente Sul-Americano. A investigação, datada de março de 2014, focou inicialmente determinadas organizações criminosas lideradas por doleiros, notadamente, por maior da lavagem ou branqueamento de capitais. A operação “Lava Jato” comprovou diversas irregularidades na empresa brasileira Petrobras, maior estatal do Brasil, bem como em contratos vultosos, firmados com vários empresários do ramo da construção civil. Possui hoje desdobramentos no Rio de Janeiro, no Distrito Federal, assim como em, pelo menos, mais 11 países, além de inquéritos criminais junto ao Supremo Tribunal Federal brasileiro para apurar fatos atribuídos a pessoas com prerrogativa de função e, conseqüentemente, foro privilegiado. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres públicos esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso o alto nível do poder econômico, político e de autoridade exercido por muitos dos suspeitos de participar nos esquemas de corrupção objetos de análise.

pautado pela informação, transparência e participação popular, submetido amplamente ao controle de toda a sociedade, parece ser coerente e recomendado com o que definimos como sendo um governo democrático, independentemente das “melhores” ou das “piores” intenções, limitando-se acordos escamoteados e tratos corruptos estabelecidos nos porões dos bastidores políticos.

Num sistema político-democrático com equilíbrio de poderes, cada ente governamental tem um campo limitado de exercício de poder, devendo atuar na área restrita de sua de competência, buscando o necessário equilíbrio institucional. Rose-Ackerman ressalta, entretanto, que este tipo de equilíbrio pode gerar uma série de problemas práticos, *“porque los legisladores, que detentan un poder de nivel superior, no pueden afirmar directamente que representan los intereses de los ciudadanos.”*²⁴⁸

Entretanto, no que se refere ao potencial controle da corrupção, esta divisão de competência federativa pode se justificar. Primeiro, justamente porque os políticos corruptos poderão ficar limitados a sua área de competência de atuação, podendo as autoridades superiores exercerem um controle, evitando excessos e impondo limitações. Segundo, porque os governos estaduais e municipais podem mais facilmente se submeterem as forças locais, que utilizam todo aparato burocrático para benefício pessoal e particular. Rose-Ackerman confirma que:

*Sin duda alguna, los gobiernos más corruptos y dirigidos por el clientelismo parecen encontrarse en el nivel local en muchos países, incluidos los desarrollados como Estados Unidos y Alemania. La cooperación estrecha entre las autoridades públicas y los intereses privados limita la política partidista y el control que ésta genera (Seibel 1997: 85-86).*²⁴⁹

Nestes casos, em que redes de corrupção clientelistas são formadas em entornos locais e setorizados, nos quais o Estado-Juiz também pode ser capturado pelos proprietários do poder econômico, político ou de autoridade, a intervenção superior do governo federal pode ser aconselhável. Uma boa alternativa para enfrentamento destas situações potencialmente gravosas, é a atuação de órgãos estatais de investigação e de controle independentes dos poderes Executivo e Legislativo, como ocorre, no exemplo

²⁴⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 196.

²⁴⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 206.

brasileiro, por meio da atuação do Ministério Público, que exerce um papel relevante e decisivo no controle da corrupção em todos os níveis de governo, federal, estadual e municipal, alcançando resultados bastante satisfatórios, muito embora, forte e voraz, tenha sido – e continua sendo – a reação do crime organizado institucionalizado contra as diversas atuações em todos os níveis institucionais, inclusive, dentro do próprio Ministério Público.

2.3.3 Educando para a Impunidade

Uma característica determinante para o estabelecimento da desordem institucional, para perda de referências e para desestabilização de governos, especialmente em entornos de democracias débeis, é a aceitação da cultura da impunidade dos delitos, dos atos de corrupção, assim como, em sentido oposto, a aceitação do exercício da violência e da força estatal, praticadas desmedidamente em nome de uma suposta ordem institucional (neoautoritarista). Como se vê, a impunidade nestes países se apresenta como uma moeda de duas faces bem distintas.

A primeira delas está relacionada com a dificuldade de punição daqueles que detêm o poder econômico, político e de autoridade, os quais, valendo-se das relações íntimas, dos interesses inconfessáveis e sempre resguardados pelas “melhores razões de Estado”, estão autorizados a transgredir a lei, ignorar as regras e praticar livremente os mais variados delitos. A segunda face, contrariamente, tem sua justificativa na aplicação implacável da lei, autorizando que os agentes do Estado, a qualquer custo – ainda que através da ilegalidade, da violência e transgressão dos direitos fundamentais básicos –, encontrem os culpados pelas práticas de crimes diversos, graves ou violentos, geralmente praticados por “jogadores” com menor poder aquisitivo e sem relações sociais importantes.

Ambas as faces desta moeda encontram na aplicação parcial do ordenamento jurídico, na omissão e na cumplicidade dos poderes constituídos, o denominador comum que estabelece esta cultura da ilegalidade como forma de transgressão dos princípios básicos da democracia, implantando o que podemos denominar como um processo educativo voltado para a impunidade. Esta cultura deve ser compreendida a partir das

características do Estado neautoritarista. Com a aplicação de critérios subjetivos para consecução das metas de Estado, sempre pautada por relações íntimas de amizade, parentesco e retribuições pessoais, a ordem jurídica, como se demonstrou, instável e flexível, é marcada pelo casuísmo e pela arbitrariedade de muitos tribunais superiores, tendo nas supremas cortes a evidência máxima deste proceder desvirtuado.

Nesse sentido, a cultura da impunidade nestes entornos institucionais débeis, se transforma num dos principais fatores disseminadores da banalização da violência que notadamente vem tomando conta de muitas sociedades modernas em todos os níveis e rincões, não só no meio político, como nas prisões superlotadas, nas escolas abandonadas, nos hospitais sucateados e na guerra civil que já começa a tomar conta de muitos países e centros urbanos espalhados por todos os lados. Ela funciona como um aditivo ao “salve-se quem poder”, onde a lei dos mais fortes e dos mais espertos pode garantir a própria sobrevivência.

Outro aspecto que também não pode passar despercebido é que esta cultura da impunidade é irmã gêmea da corrupção, fenômeno este que tem sua origem na degeneração social de hábitos e de costumes avessos ao cumprimento de regras e normas coletivas. A corrupção associada a este processo educativo voltado para a impunidade acaba por determinar “um vale tudo”, possibilitando a supremacia do interesse privado sobre os interesses públicos ou, dito de outra forma, o apoderamento privado do que deveria ser de todos. Conforme ensina Filgueiras:

[...] a corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política. Estes momentos de mau funcionamento do sistema institucional da política estão associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças, simples, sujeitas à captura por parte da burocracia do Estado e pouco coesas.²⁵⁰

Como se vê, na educação da impunidade a corrupção institucionalizada nos governos, a prostituição político-partidária, o tráfico de influência, o enriquecimento enlouquecido daqueles que saqueiam incansavelmente os cofres públicos, devidamente organizados e articulados numa bem-sucedida rede de atividades mafiosas, estabelece

²⁵⁰ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo et al (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

com sucesso a desconfiança social e o total descrédito das instituições públicas. Com o empenho no desenvolvimento da grande indústria pública da corrupção, e com o apetite voraz dos proprietários da "coisa pública", o aumento da desfaçatez, traduzida na sem-vergonhice, no cinismo, no desaforo e no descaramento de muitas lideranças políticas nacionais, não causa mais vergonha ou constrangimento.

Lembrando a primeira face da moeda, só em grande escala é permitido matar, corromper e enriquecer às custas da desgraça alheia. Como diria Galeano²⁵¹, o crime recompensa quando estabelecido em grande escala. A impunidade premia os criminosos, determina novas práticas criminosas e serve de referência e estímulo ao crime organizado. Contagia e contamina por meio dos inúmeros exemplos que se apresentam impunes. E, o que é pior, os corruptos – muitas vezes no exercício de cargos e funções de destaque no comando da República – se apresentam como vítimas inocentes de um sistema acusatório perverso, como heróis nacionais injustiçados ou como salvadores da pátria que foram perseguidos por inquisidores modernos. Conforme argumenta Rodriguez:

*Ser preso e ir para a cadeia nesse caso, mesmo que seja lícito, jurídico, não seria justo. Todo preso ou presa em condições como essa acabaria ocupando, segundo esse ponto de vista, a posição de um verdadeiro herói. Alguém que foi capaz de jogar de acordo com as regras de um sistema corrupto, ou seja, fazer política como todo mundo faz, não para enriquecer individualmente, e sim para promover mudanças sociais importantes para nosso país. Os fins justificariam os meios, portanto, e a legitimidade da punição estatal e do estado de direito como um todo ficaria, assim, em posição de xeque, na iminência de sacrificar um herói.*²⁵²

Entretanto, ao verificar a segunda face da moeda, o discurso contra a impunidade pode estabelecer o arbítrio de um sistema de justiça composto por justiceiros, deslegitimando ainda mais, ainda que por fatores aparentemente opostos, a punição jurídica legal dentro das regras do Estado de Direito. Além dos miseráveis que não possuem acesso à defesa com equilíbrio de forças, alguns *bodes expiatórios* podem ser escolhidos para saciar a sede por (in)justiça, em verdade, um desejo de vingança

²⁵¹ GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso**. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999.

²⁵² RODRIGUEZ, José Rodrigo. Contra o fanatismo textualista: Corrupção, jeitinho brasileiro e estado de direito. **In: Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 61-76, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 jul. 2019.

presente no inconsciente coletivo. Este desvirtuamento da legalidade pode criar a aceitação de ações arbitrárias e desproporcionais, pouco ou nada eficientes no combate à corrupção e na luta pelo fim da cultura da impunidade. Rodriguez arremata:

De outro lado, a criação de uma situação de pânico moral pode motivar a adoção de medidas temerárias, draconianas e sem eficácia comprovada no combate à corrupção. Nossa história recente nos ensina que esse tipo de situação pode minar as bases do estado de direito ao atribuir ao Estado poderes de investigação que criam regimes de exceção que põem em segundo plano uma série de garantias fundamentais.²⁵³

Definitivamente, a cultura da impunidade se apresenta nestes entornos institucionais como uma armadilha jurídica de difícil resolução. Desta forma, ausente a confiança social necessária para o estabelecimento de um sistema judicial eficaz, justo, imparcial, célere e eficiente, parece prematuro acreditar na criação – da noite para o dia – de uma coalizão jurídica comprometida com o enfrentamento integral e imparcial desta problemática. A sedução da escolha mais fácil, entre um dos dois lados da moeda, é mais atraente para muitos de atores do jogo.

A primeira lição para quem combate a cultura da impunidade, sem abrir mão dos direitos fundamentais, deveria ser a tentativa de buscar o ponto de equilíbrio necessário para que o sistema de justiça não se transforme em impunidade banalizada e, tão pouco, em arbítrio vingativo. Nela, o Direito – imparcial e sem preconceitos –, possibilita o amplo exercício da acusação e da defesa por meio da aplicação indistinta das normas, independentemente do poder econômico, político ou de autoridade, enfim, indiferentemente às opções sexuais, ideológicas, religiosas, etc.

2.3.4 Causas e Consequências

É preciso, não obstante, a importância da análise das estruturas dos sistemas econômicos, políticos e sócias, incluindo a formação cultural, de cada país e governo, ir mais além para mostrar como o fenômeno da corrupção pode apresentar consequências gravosas contra a grande maioria da sociedade, sendo necessário identificar suas causas

²⁵³ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Contra o fanatismo textualista: Corrupção, jeitinho brasileiro e estado de direito. *In: Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 61-76, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 jul. 2019.

e compreender a forma como atua em diferentes contextos e realidades distintas. Desta forma, conhecendo o “inimigo” e suas armas, iniciativas de combate à corrupção poderão ter uma possibilidade de melhor êxito. Ao verificar causas e consequências deste importante fenômeno social, político e econômico, certamente será possível recomendar modificações que efetivamente funcionem no mundo prático. Torna-se imperioso, portanto, adquirir um conhecimento objetivo e sistemático de como a corrupção e o enriquecimento ilícito afetam a atuação governamental e a própria iniciativa privada. Rose-Ackerman²⁵⁴ propõem a análise do problema a partir de quatro dimensões diferentes:

1ª) Considerar o histórico da organização do Estado e da própria sociedade, verificando como surgem dentro dos programas governamentais os aliciantes que favorecem e estimulam as práticas corruptas. Esse funcionamento desforme cria ineficiências e desigualdades, sendo sempre, em qualquer hipótese, inferior aos resultados obtidos diante de políticas de pagamento regularmente oficializadas pelo Estado. Como as modificações adequadas, uma vez realizado com precisão o diagnóstico de causas e consequências, seria possível efetivar um maior controle do fenômeno da corrupção, limitando sua incidência e alcance, reduzindo, assim, os danos ocasionados;

2ª) Reconhecer que a corrupção tem diferentes sentidos em diferentes sociedades e culturas. Assim, o que poder ser considerado como suborno em um determinado entorno social, noutro, pode ser recebido como uma justa retribuição. Agentes públicos, políticos e governantes que, por exemplo, auxiliem amigos, familiares ou simpatizantes, podem ser considerados eficientes em alguns países e governos. Todavia, importante registrar, que a cultura e a história de cada sociedade, bem como as explicações sobre o funcionamento dinâmico local, devem servir para a compreensão específica do fenômeno, mas nunca como escusa ou justificativa para a aceitação de práticas corruptas;

3ª) Considerar como a estrutura básica governamental e, da iniciativa privada, produzem ou eliminam práticas corruptas cotidianas, a partir da interação entre incentivos

²⁵⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 5-6.

corruptos e formas democráticas de governo, frente ao funcionamento dos negócios governamentais. Neste caso, mudanças na estrutura constitucional podem ser necessárias, adequando-se, também, a relação prática estabelecida entre a iniciativa privada e o setor público; e

4ª) Ao considerar a difícil tarefa de levar a termo reformas eficientes para o enfrentamento da problemática da corrupção, destaca o foco em dois pontos-chaves: a) O papel da comunidade internacional – organizações de ajuda e de crédito, assim como instituições econômicas e políticas multinacionais – especialmente em relação aos países mais pobres e mergulhados na armadilha contínua de círculos viciosos negativos. Por exemplo, se empresas multinacionais colaboram para a manutenção de regimes corruptos, anulam os objetivos de desenvolvimento. Por isso é importante os esforços em elaborar listas de empresas comprometidas para ajudar a limitar a corrupção em países em via de desenvolvimento, bem como naqueles que estão fazendo uma transição do antigo socialismo do Leste europeu; e b) Com base na própria “Teoria do Agente”, partindo-se do pressuposto que os propósitos de mudanças conduzem aos verdadeiros desideratos governamentais – se é que realmente se pretende implementar programas de controle e combate à corrupção – a aplicação concreta e efetiva das mudanças propostas. Daí a importância de considerar políticas sustentáveis que já foram exitosas no passado em outros entornos, ainda que aplicáveis a outras realidades e contextos históricos.

Aliás, no que se refere ao desejo genuíno de compromisso com o controle e combate à corrupção, Mungiu-Pippidi, ao abordar o paradigma moderno da corrupção, na constatação de indivíduos vítimas/corruptos, ou seja, se as pessoas são vítimas ou facilitadores do fenômeno da corrupção, alerta para o nó-górdio da *quaestio*, consistente na lógica abrangente de governança, onde causas e efeitos são imperceptíveis, estabelecendo-se círculos viciosos negativos racionais e justificáveis, de difícil enfrentamento e ruptura. Neste contexto, como afirmar a autora, fica difícil decidir se determinadas condutas individuais são justificáveis ou criminosas. Sabemos que, somente identificando causas e consequências gerais do fenômeno, ao restabelecer a confiança e legitimidade estatal, é que poderemos enfrentar a problemática da corrupção em sua integralidade. Mungiu-Pippidi expressa:

The discussion of whether people are victims or perpetrators seems thus in many ways to miss the main point, which is that there is a comprehensive logic to governance where causes and effects become hard to distinguish, and a vicious circle or rationalizing need and justifications is born, which is hard to break. It is difficult to decide in such a context whether the Tunisian street vendor was a tax evader and a smuggler and the policewoman accosting him was doing her duty, or if the situation was the other way around, with the street vendor the victim and the policewoman the exploiter.²⁵⁵

Assim sendo, existe um ponto de partida para a nossa análise: Eventuais mudanças para o controle e o enfrentamento da corrupção, não devem se limitar a criação de “sistemas melhores”, sem antes identificar e compreender causas, efeitos e consequências deste fenômeno. Como é de reconhecimento geral: “É melhor prevenir do que remediar”, sendo primordial reduzir os interesses e incentivos para a retroalimentação da máquina de corrupção a partir da interferência preventiva em suas causas. A efetividade e a vigilância no efetivo cumprimento dos programas anticorrupção, também, são importantes, só serão bem-sucedidos caso se reduza as causas que alimentam a indústria da corrupção. Do contrário, como previne Rose-Ackerman, lembrando a *Lei de Ferro da Oligarquia*: *Si permanecen estos incentivos la eliminación de una serie de ‘manzanas podridas’ sólo conducirá a la creación em muy poco tiempo de un nuevo grupo de funcionarios corruptos y de sobornadores privados.*²⁵⁶

Conhecendo as origens das causas e reconhecendo suas consequências, a partir da compreensão cultural e histórica de cada entorno institucional, o fenômeno da corrupção poderá ser efetivamente enfrentado, sem discursos retóricos ou medidas meramente pirotécnicas. E esse controle costuma ser realizado com sucesso, desde que exista um real comprometimento coletivo, ou seja, uma ética universal destinada ao fortalecimento de um controle social e participativo. A compreensão de causas e consequências, portanto, deve ser a bússola orientadora para a definição de políticas públicas de controle da corrupção.

Como já podemos deduzir, as origens do fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, suas causas, são variadas e diversas, podendo se apresentarem

²⁵⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance**: How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 9-10.

²⁵⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 7.

endemicamente em entornos sócias já comprometidos institucionalmente, assim como pontual e individualmente, relaciona a indivíduos ou organizações criminosas determinadas. Também como já se evidenciou na presente pesquisa, práticas corruptas reiteradas estimulam a criação de círculos viciosos negativos que produzem continuamente instituições débeis, parciais e desacreditadas, o que implica na anemia do sistema econômico, político e social. Enfim, círculos viciosos negativos que qualificam consequências como geradoras de novas causas para a reprodução contínua do fenômeno. E, quando isso ocorre, num cenário de insegurança e incertezas, corrupção gera impunidade que, por sua vez, produz mais corrupção. Nestes entornos institucionais, a banalização de práticas corruptas são estímulos renovadores para a produção contínua do fenômeno da corrupção. Essas causas de caráter econômico, político e social, portanto, decorrem da banalização de práticas ilícitas reiteradas, tanto no setor público, como no privado, muitas vezes por meio de uma simbiose que impede a identificação dos limites entre os atos de governo e as práticas provenientes da iniciativa privada. Como reclama Ribas Junior:

A repetição dos atos corruptos é que produz a ruptura da ordem jurídica, dela decorrendo a desintegração das práticas econômicas e sociais. É notável, de outro lado, que algumas das consequências da corrupção são geradoras de causas. É quando se entra em um círculo vicioso. A corrupção gera desconfiança. Esta gera corrupção. Uma e outra são aceitas como inevitáveis em um cenário de anomia. De outra perspectiva, a ausência de leis eficientes gera mais corrupção. Certamente, essa é a razão de ser de sucessivas propostas de novas leis no parlamento com o objetivo de combater a corrupção. Busca-se maior eficiência legal na sua eliminação ou pelo menos na sua contenção. Com a mesma busca de eficiência propõem-se, nas leis já existentes, maiores sanções aos corruptores e aos corruptos. É esse o caminho que os legalistas procuram para eliminar o que consideram causa importante da corrupção. Ainda no plano jurídico temos a impunidade apontada como uma das causas da corrupção. Ela pode, no primeiro momento, ser uma consequência de leis ineficientes. Contudo, acaba sendo um estímulo à corrupção. Se o ser humano é desincentivado a se corromper pelo receio da sanção de lei, ele colhe da impunidade um incentivo. Esta — a impunidade — não decorre apenas da lei mal feita, mas especialmente da lei mal aplicada. Essa má aplicação decorre de uma circunstância curiosa. O instrumental de investigação e de acusação é o que existe no direito público. Já o instrumental de defesa do acusado de corrupção é o do direito privado, seguramente mais ágil, mais eficiente e mais eficaz. Basta ver o valor que

*se dá ao direito de defesa cotejado com a importância do ressarcimento do erário.*²⁵⁷

As escolhas individuais e institucionais adotadas numa sociedade determinam causas diversas que, por sua vez, possuem consequências múltiplas, que também afetam o sistema econômico, político e social, muitas vezes com efeitos nefastos para a sociedade, notadamente, em relação aos mais pobres e menos validos. Consequências de causas compartilhadas pelos proprietários da coisa pública e sua clientela, determinados entornos institucionais, como verificamos, desenvolveram como maior potência uma rede de dominação complexa, vigorosa, patrimonial, pessoalista, clientelista, cleptocrática e burocrática. Estes governos neopatrimonialistas, que representam uma simbiose contínua entre patrimonialismo e burocracia, reproduzem condutas governamentais criminosas foram institucionalizadas na respectiva burocracia estatal. As consequências mais visíveis deste processo nefasto e criminoso, afetam o sistema governamental, posto que a responsabilização dos agentes públicos, políticos e governantes, por seus atos e eventuais práticas corruptas, é de difícil implementação, reflexo natural da cultura da impunidade impregnada nestes entornos, com a ausência de transparência pública, prestação de contas e controle social, reflexo do monopólio discricionário e ilimitado do uso do poder econômico, político e de autoridade.

Afetam, por evidente, o sistema político, haja vista que a institucionalização da corrupção governamental deslegitima o processo político, gerando falta de representatividade política e, conseqüentemente, uma ampla divergência e desconfiança social. Afetam, também, o sistema econômico, gerando incertezas no mercado, estimulando a concorrência desleal, desvalorizando a competência e o mérito, favorecendo aliciadores, empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos, via de regra, favorecidos com pagamentos de subornos e outras vantagens ilícitas. Afetam, ainda, o sistema de justiça, que serve como órgão repressor para legalizar interesses particulares em detrimento dos interesses públicos, criando dificuldades e barreiras para a implementação das mudanças necessárias para o aperfeiçoamento do controle do fenômeno da corrupção. Afetam, por último, o sistema

²⁵⁷ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 320.

social, haja vista que a corrupção está diretamente relacionada com os baixos níveis de educação, assim como os níveis elevados de desigualdade social. Uslaner e Rothstein confirmam que as sociedades mais igualitárias, muito mais que os países democráticos, investiram numa educação universal de qualidade, com ganhos imediatos na boa governança, criando círculos virtuosos positivos, diminuindo os índices de corrupção e determinando um poderoso crescimento econômico. Dito de outra forma, investimentos no sistema educacional representam ganhos futuros com índices baixos do fenômeno da corrupção. Em entornos onde a corrupção é endêmica, como ocorre na América Latina, o sistema educacional também é débil e contaminado por práticas corruptas. Uslaner e Rothstein ensinam:

Democracy matters — a bit. But the cultural heritage of a country (here reflected in percent Protestant and for colonies the percent of European background) and especially the level of equality (as measured by percent family farms) matter much more. The results indicate that egalitarian societies, far more than democratic countries, invested in universal education. The link from educational equality in the late 19th century to less corruption in the 21st century is not simply a matter of the aura of the past trickling down through some vague process of — path dependence. The immediate gains from public education to good governance have long-term consequences — creating a virtuous circle where initial support for public education (and economic equality) when they were high and a vicious circle when they were low. Since lower corruption leads to greater economic growth (Leite and Weidmann, 1999; Tanzi, 1998) and to greater spending on education (Mauro, 1998; Uslaner, 2008, 74-79), countries with an initial positive endowment of education continue on the path toward more services and better performance. Where corruption is widespread, the education system is one of the more tainted institutions — and bribes may make the price of schooling too high for some people (Chapman, 2002).²⁵⁸

Nestas instituições, com governos ineficientes e débeis, o mercado continua operando inadequadamente, deixando de produzir o desenvolvimento social prometido, bem como as promessas da modernidade. Rose-Ackerman insiste nas consequências nocivas da corrupção para economia:

La corrupción ya no es un tema tabú. Algunos proyectos del Banco Mundial han sido retirados por la existencia de pruebas de corrupción, aunque generalmente sin mucha publicidad. EL FMI está exigiendo a los países que quieren em préstamo que consientan em reformas de gobierno

²⁵⁸ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 31.

*e incluyen políticas para reducir la corrupción. Sin embargo, subsiste la duda sobre la profundidad de estos compromisos.*²⁵⁹

Ribas Junior, a seu turno, reforça o rigor das consequências universais do fenômeno:

Estas formas de conquista de apoios políticos e parlamentares geram o nepotismo, alimentam o clientelismo e mantêm vivos os aspectos negativos do patrimonialismo. [...]

O clientelismo produz preferências de compras de bens e serviços de apadrinhados dos membros dos parlamentos e integrantes dos altos escalões da Administração Pública. A política de clientela é uma das formas mais negadoras das ideias republicanas e dos programas políticos delas decorrentes. O que interessa é somente o apoio nas eleições. Daí resulta um compromisso que envolve o uso da máquina governamental para atender aos apetites e necessidades do cliente. Esse procedimento decorre da confusão entre o público e o privado que caracteriza o patrimonialismo. [...]

As consequências econômicas da corrupção envolvem a redução de recursos públicos, a diminuição do nível de investimento e dificulta o crescimento da economia. Vários estudos mostram uma correlação entre altos níveis de corrupção e baixos níveis do Produto Interno Bruto.[...]

*Há estudos que apontam uma relação direta entre altos níveis de corrupção e baixos níveis de desenvolvimento econômico e social. Os países com maiores níveis de corrupção percebida apresentam baixos índices de Desenvolvimento Humano (IDH).*²⁶⁰

Todas estas consequências causam um desequilíbrio institucional complexo e de difícil compreensão, não apenas em relação à origem, suas causas individuais e coletivas conforme a realidade cultural e histórica de cada país e governo, mas também em relação à interação do fenômeno com os atores do jogo, o que permite entender melhor por que certas articulações criminosas são aceitas e banalizadas em determinados entornos. Ademais, como reforça Mungiu-Pippidi, o poder remuneratório de agentes públicos, políticos e governantes, gera um efeito sobre o fenômeno da corrupção, que também deve ser considerado neste contexto, pois se os atores do jogo não estão satisfeitos, práticas corruptas poderão encontrar um terreno fértil para o seu desenvolvimento, gerando todas estas consequências negativas para o sistema

²⁵⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 269-70.

²⁶⁰ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 322-3.

econômico, político e social, assim como múltiplas vulnerabilidades institucionais. Como explica a autora:

In fact, it makes little theoretical sense to test wagers. In a poor society with very low wages in the public sector, corrupt behavior will always pay more. Underdeveloped countries cannot behavior will always pay more. Underdeveloped countries cannot pay judges, customs officers, and members of parliament more than the amount they can make from corruption. This, the discussion of “incentivizing” people to be less corrupt should not refer to wages alone, for it makes no sense when an average bribe for a legislator or judge is far higher than the lev dollars that might, exceptionally, be offered as a raise. Also, lack of income and its effect on corruption should be understood as a context, for it means that everybody – judges, clerks, lawyers, law enforcers, and witnesses – would all be “poor”, with all the undesirable consequences and vulnerability to fraud and corruption that result from that. Poverty and great differences in income unbalance the so-called Schelling diagram, causing both corruption and assumptions about how corruptible people are given their material situation to lean toward the area where most people are engaged in corrupt transactions, whether that is belonging to patronage networks, exchanging favors, or taking bribes. This is exactly the development context the Human Development Index covers.²⁶¹

Nestas hipóteses, a resistência à implementação do Estado de Direito, como se vê, é reflexo desta cultura institucionalizada da corrupção em países e governos neautoritários ou, em outras palavras, da ineficiência dos meios de controle em relação ao poder exercido pelo Estado. A corrupção campeia livremente institucionalizada na administração pública, restando evidenciada no cotidiano do sistema econômico, político e social. Nos noticiários jornalísticos, nas assembleias legislativas, nos tribunais, nos governos, nas universidades, nas escolas e nas redes sociais, por todo lado, a violação de princípios e de garantias legais parece prática aceita com normalidade nestes entornos. Num menor ou maior grau – conforme os interesses dos jogadores – as resistências à implementação de mudanças que busquem uma nova ética universal de controle social, parecem sólidas e intransponíveis.

Mesmo o atual interesse internacional em torno da discussão das causas e consequências da corrupção – que conduziu inicialmente a expectativas positivas em relação à implementação de alternativas para o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle do fenômeno –, parece não ter abalado internamente as redes clientelistas

²⁶¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 91-2.

formatadas nestes países e governos. Nestes rincões pobres e em desenvolvimento, espalhados em todos os continentes, a construção de um sistema político, econômico e social, justo e democrático, onde o Estado de Direito seja efetivo e acessível a todos, parece uma ilusão.

Ritt ressalta que “o caminho da democracia é longo e difícil, eis que é muito diferente prevê-la formalmente do que aplicá-la de fato.”²⁶² No mesmo sentido, Mazzili assevera que “a existência de uma democracia legítima pressupõe longo caminho a ser trilhado, um caminho de efetivo exercício da própria democracia”.²⁶³ Garcia, por sua vez, reafirma:

*Com certa tristeza, que a ordem natural das coisas está a indicar que ainda temos um longo e tortuoso caminho a percorrer. O combate à corrupção não haverá de ser fruto de mera produção normativa, mas, sim, o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular, o que permitirá uma contínua fiscalização das instituições públicas, reduzirá a conivência e, pouco a pouco, depurará as ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Com isto, a corrupção poderá ser atenuada, pois eliminada nunca será.*²⁶⁴

Ao que parece, como conclui Mungiu-Pippidi, a iniciativa do controle social é impulsionada pelas expectativas sociais em relação às possibilidades institucionais futuras. Se a sociedade percebe a força do neautoritarismo, ditando e comandando as normas conforme os interesses dos “donos do poder”, possivelmente não desenvolvera uma ética universal comprometida com o controle social das instituições. O desavio, portanto, é desenvolver um sistema educativo eficiente que possa criar um senso crítico individual para o desenvolvimento desta mobilização coletiva e universal, sem a qual não será possível reverter as regras do jogo. Promover um processo de ação coletiva em tal nível e complexidade, muito mais que um desafio improvável, pode ser uma alternativa prática por meio da articulação de grandes mobilizações coletivas, valendo-se das mídias sociais e dos grandes protestos públicos contra a corrupção, como inaugurado modernamente no Egito com a chamada “Primavera Árabe”. A exigência global pela boa

²⁶² RIITT, Eduardo. **O ministério público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 161.

²⁶³ MAZZILLI, Hugo Nigro. O ministério público e a defesa do regime democrático. *In: Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 87, n. 751, p. 69-79, maio 1998, p. 78.

²⁶⁴ GARCIA, Emerson. A corrupção: Uma visão Jurídico-sociológica. *In: Revista da EMERJ*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 2004, p. 206.

governança está em ascensão, dependendo, entretanto, da capacidade – e capacitação educativa – da população de cada país e entorno. Mungiu-Pippidi é definitiva ao concluir que:

People's behavior is shaped by their expectations about the future consequences of their actions. If they perceive particularism as a widely accepted general norm, they are unlikely to engage unilaterally in altruistic, cooperative, and honest behavior. They know that their action will have little effect if undertaken alone rather than collectively. The problem is thus one of inducing a sense of efficacy that will mobilize individuals in favor of changing the rules of the game (Bandura 1997; 1999) and then build a critical mass of such individuals. Fostering collective action at such a level amounts to an exercise in society building, in the traditional small-scale communities have already been merged into unwieldy cities and large states, an overextension Adam Ferguson saw as a main cause of weakening civil society and rising corruption (1996: 257).

Nevertheless, attempts to build this critical mass – helped greatly by social media tools – have become very visible all around the world in a new generation of protests raging since 2010 in both crisis-hit and economically prosperous countries. The demand for good governance is on the rise, but the capacity of long-term collective action in favor of new rules of the game is bound to vary greatly across these countries.²⁶⁵

Neste particular, organizações não governamentais sobre anticorrupção podem ser de grande valia para criar uma cultura de controle e participação social, aglutinando voluntários, e criando mecanismos e instrumentos para o fortalecimento do controle social em relação aos poderes constituídos. A realização de seminários coletivos com a troca de experiências nacionais e internacionais; a criação de grupos temáticos para debate e fiscalização de políticas de combate à corrupção; a realização de pesquisas confiáveis junto à opinião pública; a identificação de causas e consequências do fenômeno da corrupção localmente, são iniciativas, dentre outras, possíveis para o fortalecimento desta ação coletiva universal contra o fenômeno da corrupção.

Por suposto, em países com democracias em desenvolvimento, instituições de controle, a exemplo do Ministério Público brasileiro, desde que presente um sistema judicial, imparcial, íntegro e confiável, poderão contribuir positivamente para a construção desta ação coletiva plural. Como lembra Rose-Ackerman:

Las acciones de los ciudadanos han desempeñado un papel importante para impulsar a los tribunales a forzar al gobierno a perseguir las

²⁶⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 185.

*denuncias de corrupción contra los altos funcionarios. Por el contrario, otros sistemas legales no proporcionan ninguna oportunidad a los particulares de entablar procesos judiciales para proteger los altos funcionarios.*²⁶⁶

Feitas estas considerações gerais, podemos concluir que: a) a compreensão do fenômeno da corrupção, suas causas e consequências, especialmente nestes entornos sociais com instituições débeis, parciais e desacreditadas, pode não ser tarefa fácil e simples, não podendo ser exaurida exclusivamente a partir de um contexto histórico/cultural de cada país ou governo, apresentando-se como um fenômeno muito mais complexo e ramificado socialmente; b) Em definitivo, o fenômeno da corrupção possui uma relação multidimensional e pluricausal com o fenômeno da impunidade, sendo retroalimentada pelo neautoritarismo e suas variantes, consolidado através da apropriação privada e discricionária do poder econômico, político e de autoridade, caracterizado, muitas vezes, pela formação de redes clientelistas de difícil ruptura; c) É imprescindível, a partir da compreensão de causas e consequências, levar a cabo reformas estruturais que consigam eficientemente estabelecer um melhor equilíbrio entre os poderes de Estado (evitando-se um Executivo com superpoderes), elimine-se a tendência neautoritária de “fabricação governamental de leis”, através da costumeira prática da edição de leis casuísticas e ineficientes em nome dos “donos do poder” (hipernormatização desvirtuada); d) Para tanto, é necessário instrumentalizar o sistema de justiça para o fiel cumprimento de seus deveres constitucionais para que, uma vez independente, aplique imparcial e indistintamente o ordenamento jurídico vigente a todos os cidadãos, independentemente do exercício do poder político, econômico ou de autoridade; e e) Por fim, ao identificar as causas e compreender as consequências da corrupção e, conseqüentemente, desmistificar o fenômeno em determinados entornos institucionais, como algo inevitável e fatalista, torna-se imperioso estabelecer novas estruturas e ferramentas para a criação de “sistemas melhores”, com a conquista de instituições fortes, imparciais e confiáveis, estimulando-se iniciativas e boas práticas locais destinadas à edificação de uma nova ética universal de controle, participação e cobrança social.

²⁶⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 234.

CAPÍTULO 3 – O CONTROLE TRADICIONAL DA CORRUPÇÃO

3.1 INSTRUMENTOS DE CONTROLE

Assim, como é visível a complexidade do entendimento do fenômeno da corrupção em toda sua extensão e possibilidades – diante da dificuldade de identificação de suas causas e da falta de uma compreensão geral de suas consequências –, os instrumentos de controle também podem se apresentar complexos, dispersos e, inclusive, ineficientes, haja vista a relação multidimensional e pluricausal que guarda com outros fenômenos e particularidades específicas de determinados entornos institucionais. A corrupção poderá estar atrelada ao desvirtuamento de procedimentos objetivos que deveriam ser observados por todos os cidadãos, uma vez que busca, por essência e característica natural, a prevalência dos interesses individuais em detrimento da coletividade. Assim, quando focamos no controle do fenômeno da corrupção, tem-se, antes de tudo, de restaurar o Estado de Direito para que se torne acessível a todos os cidadãos. Eis a questão, quais instrumentos de controles poderiam garantir este resultado? Longe de uma resposta simples ou definitiva, obviamente, sendo esta premissa verdadeira, a estruturação de instrumentos de combate à corrupção se converte em uma tarefa de múltiplas responsabilidades, não podendo ficar, exclusivamente, a cargo do Estado que – aliás, não raras vezes, onde a *Teoria da Agência* é desfuncional –, poderá ter prioridades outras, em vez de perseguir os interesses públicos.

Ocorre que o estabelecimento de instrumentos efetivos de controle depende de escolhas e decisões políticas para além de um absoluto exercício absoluto do poder de monopólio, com ampla discricionariedade e sem prestações de contas, devendo estar vinculado aos interesses públicos, observados os deveres de transparência, imparcialidade e objetividade. Em entornos com instituições fortes, a segurança jurídica é requisito indispensável para o bom funcionamento do sistema econômico, político e social, o que pode explicar as expectativas positivas dos cidadãos e, conseqüentemente, a eficiência dos instrumentos de controle que, estabelecidos círculos virtuosos positivos, pode se fortalecer e aperfeiçoar continuamente o controle do fenômeno da corrupção. É somente a partir de uma expectativa de que o ordenamento legal é acessível e imposto

a todos os cidadãos, que o Estado pode estabelecer “*sistemas melhores*”, onde práticas e condutas encontram uma consequência objetiva previamente planejada e definida, independentemente de quem as pratique ou do exercício do poder econômico, político ou de autoridade que, por ventura, exerçam. A expectativa social deixa às claras o funcionamento objetivo da boa governança, consubstanciada em procedimentos públicos impostos indistintamente a todos por meio de normas legais. Esta expectativa social, portanto, converte-se, em um fator determinante para a eficácia dos instrumentos de controle dos atos de corrupção – consistentes nos comportamentos desviantes que visam a prevalência dos interesses particulares em detrimento da coletividade –, por aproximar o “dever ser”, do “ser”, confirmando a validade do sistema econômico, político e social, por meio de um Estado de Direito verdadeiramente universal.

Os instrumentos de controle do fenômeno da corrupção são importantes porque confirmam a expectativa social em relação ao funcionamento eficaz, regular e imparcial das instituições públicas. Estes instrumentos de controle podem abarcar focos e contextos diversos, desde seleção e fiscalização dos agentes públicos, políticos e governantes, até o acompanhamento das políticas públicas executadas pelo Estado, assumindo o controle social um importante e decisivo papel para o sucesso e operacionalização conjunta dos meios e formas de controle.

Assim, compreender o funcionamento e os resultados provenientes da utilização destes instrumentos de controle disponíveis, pode ajudar a explicar porquê do controle da corrupção funcionar eficientemente em alguns casos e, contrariamente, ser totalmente estéril e ineficaz, em outros. Em sociedades modernas e complexas, entender as consequências do manejo destes instrumentos – analisados conjuntamente de forma interdisciplinar –, pode ser um requisito imprescindível para a possibilidade de efetivação dos diversos controles do fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, de quais medidas e condutas se fazem necessárias em cada espaço de poder. Entendemos que a corrupção, assim como o seu controle e combate, vem sendo marginalizada por teorias que desqualificam os resultados obtidos sem apresentar soluções reais para a problemática. Os sistemas de controles tradicionais são eficientes? Como se apresentam e solucionam os casos práticos de corrupção? A tutela jurisdicional é prestada a contento?

Existem políticas que possam levar a “sistemas melhores”? Qual o papel do controle social como instrumento de transformação?

Como já referido anteriormente, além de identificar as causas e compreender as consequências do fenômeno da corrupção, tão importante quanto, é estabelecer a utilidade dos instrumentos de controle disponíveis para esta difícil e complexa tarefa. Enfim, a fundamentabilidade da utilidade de instrumentos de controle como vetores eficientes na construção de “sistemas melhores” e no estabelecimento de instituições fortes, imparciais e confiáveis, compreendendo a política de controle da corrupção como prioridade do Estado e dos cidadãos. Sendo isso verdadeiro, o exercício inconsistente da cidadania, como ocorre em determinados entornos, a exemplo da cultura da impunidade na América Latina, não é capaz de atuar como instrumento de controle social sobre o Estado de maneira a prevenir, limitar e punir, práticas corruptas. A falta de segurança jurídica e de um ordenamento legal instável, não criam as expectativas sociais necessárias para o exercício do controle social e, o que é pior, criam círculos viciosos negativos com efeitos contrários, incentivando e estimulando a banalização de atos corruptos no cotidiano econômico, político e social. Consequentemente, ao invés da formação de uma nova ética universal comprometida com a prevalência dos interesses públicos, verifica-se uma apatia generalizada em relação à vida em coletividade, até mesmo pela perda de expectativas favoráveis para o exercício compartilhado das políticas públicas, havendo uma tendência para a fragmentação do sistema econômico, político e social. Como resultado trágico e acabado, os cidadãos priorizam egoisticamente os interesses privados imediatos, abrindo-se espaço para a irrelevância do exercício do controle social sobre as ações de governança, o que em última instância fortalece e ramifica socialmente o fenômeno da corrupção.

Isso representa que, nestes entornos com a institucionalização de práticas corruptas sistemáticas, a disponibilização de instrumentos de controle e combate à corrupção pode ajudar a indicar os caminhos a serem percorridos em busca da eficácia do enfrentamento desta problemática, passando necessariamente pelo compartilhamento da responsabilidade da tarefa entre os diversos atores do jogo, com destaque decisivo para a mobilização social a partir da educação cívica para o exercício de uma ética de convivência universal. Ocorre que os instrumentos e ferramentas

disponibilizados, especialmente nestes entornos institucionais débeis, salvo honrosas exceções, não têm se apresentado eficazes para a resolução deste dilema. O resultado prático é uma visão panorâmica insuficiente e descomprometida, sem a verdadeira noção da abrangência do fenômeno e os resultados efetivos provenientes da utilização dos instrumentos de controle executados, notadamente quando os órgãos de controle agem isoladamente, cada qual na sua ilha ou, como se diz na gíria popular brasileira, cada qual no seu quadrado. É possível concluir, em que pese os inegáveis avanços no combate à corrupção sistêmica em vários entornos com instituições fragilizadas, que há muito a evoluir, especialmente no que se refere à cooperação integrada nacional e internacional no combate à corrupção, assim como – o que parece decisivo e fundamental neste processo – no que tange à criação de uma ética universal comprometida com um controle social ativo e participativo na fiscalização das ações de governança.

Os instrumentos de controle, para que tenham razão de existir e resultados práticos eficientes, deveriam assegurar o cumprimento das regras do jogo (impedindo a aparição de entornos institucionais neautoritaristas) através da fiscalização do exercício do poder econômico, político e de autoridade, verificando continuamente o respeito aos limites legais e constitucionais impostos, bem como a observância da distribuição equilibrada das forças econômicas, políticas e sociais existentes. Entretanto, como já preceituado, são o sistema político e as instituições políticas que ditam as regras econômicas e sociais para cada país. A teoria da desigualdade mundial de Acemoglu e Robinson²⁶⁷, por exemplo, demonstra como interagem as instituições políticas, econômicas e sociais, causando pobreza ou, opostamente, prosperidade. Uma vez que o sistema político se organiza de determinada maneira, acomodando o meio social, tende a se estabelecer e persistir, o que explica ser tão difícil implementar instrumentos de controle contra a corrupção em entornos com instituições débeis, parciais e descreditadas socialmente. Como recordam os autores: “Não é necessário que uma sociedade desenvolva ou adote as instituições que são melhores para o crescimento

²⁶⁷ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

econômico ou o bem-estar de seus cidadãos porque outras instituições podem ser ainda melhores para aqueles que detêm o controle da política e das instituições políticas.”²⁶⁸

Haverá em regra uma divergência entre quem detém o poder e o resto da sociedade em relação a quais instituições devem permanecer “intocáveis” e quais devem ser objeto de controle social. Assim, temos que entender como as causas da corrupção são originadas, quais são suas consequências na vida cotidiana de cada cidadão e, evidentemente, quais instrumentos de controle podem ser capazes de mudar estes entornos institucionais que possuem sistemas políticos baseados na criação de pobreza e miséria para milhões de cidadãos.

Todavia, a chave para compreender estas anomalias institucionais não se encontra somente na utilização dos instrumentos de controle mais eficazes, mas também no estabelecimento de “sistemas melhores” que possibilitem a utilização destes instrumentos. Uma ampla interferência dos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção requer um Estado “interessado” no implemento destas políticas públicas de controle. Do contrário, com a simples existência formal de instrumentos de controle, os órgãos de controle, ainda que bem-intencionados, não serão capazes de fazer valer as regras estipuladas para a convivência em sociedade, enfim, exigir a aplicação indistinta da lei e da ordem a todos os cidadãos.

O Estado, na definição clássica de Weber, é o “monopólio da violência legítima” em sociedade.²⁶⁹ Todavia, quando o Estado se mostra incapaz de obter instrumentos de controle sobre seus próprios atos, o sistema político pode se corromper em favor dos “donos do poder”. Em sentido oposto, quando presentes instituições fortes, imparciais e confiáveis, enfim, em entornos plurais e inclusivos, teremos um terreno fértil para o desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com uma ampla fiscalização do exercício do poder estatal (instrumentos, controles, limites e prestações de contas), materializado num pluralismo com o equilíbrio de todas as forças políticas e seguimentos sociais. Eis a peça-chave, exigir, lutar e revolucionar em busca de instituições fortes e inclusivas onde se utilizem os instrumentos de controle que possibilitem a aplicação das

²⁶⁸ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 33-4.

²⁶⁹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

“*regras do jogo*” indistintamente a todos, com oportunidades e distribuição mais equitativa de recursos, assim como a imposição de restrições (limites objetivos) que devam ser observadas por empresários, agentes públicos, políticos e governantes. A grande questão, portanto, é saber quais questões e assuntos práticos são importantes para estabelecer a funcionalidade dos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção.

Rose-Ackerman²⁷⁰, destaca que a publicidade e o conhecimento em relação aos gastos e projetos estatais, assim como em relação às doações de campanhas eleitorais – identificando-se doadores e políticos beneficiados –, podem ajudar a instrumentalizar o controle do fenômeno da corrupção. Como recorda a autora, nos Estados Unidos, todavia, a preocupação em preservar a liberdade de expressão acabou por limitar os instrumentos de controle da publicidade nas doações eleitorais, o que parece ter sido prejudicial para o sistema de controle. Além disso, segundo a autora²⁷¹, os meios de comunicação podem estar muitas vezes comprometidos com interesses comuns da elite dominante do poder econômico, político e de autoridade. Assim, é possível que manipule seletivamente a divulgação de alguns escândalos de corrupção sensacionalistas com o único interesse de favorecimento a um determinado grupo político de poder, inexistindo qualquer compromisso com a efetivação de mudanças reais para o fortalecimento de políticas de controle social do fenômeno da corrupção.

Jiménez²⁷², por sua vez, ao abordar os principais problemas de agência, analisando incentivos e oportunidades que estimulam práticas corruptas por parte de agentes públicos, políticos e governantes, indica dois pontos que merecem uma atenção especial dos instrumentos de controle, quais sejam: a) o momento de seleção dos agentes públicos, políticos e governantes que atuarão em nome do Estado; e b) o momento de atuação dos agentes públicos, políticos e governantes, sem que o Estado consiga obter um conhecimento global de todas as atividades desempenhadas por aqueles. Cuida-se, respectivamente, dos chamados problemas da “*seleção adversa*” e

²⁷⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 192.

²⁷¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 232.

²⁷² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 157-74.

do “*risco moral*”. No primeiro caso o Estado seleciona agentes públicos, políticos e governantes de forma inadequada, enquanto, na segunda hipótese, estes atores, agindo em nome do Estado, locupletam-se indevidamente, contrariando os interesses públicos. Ambas situações determinam uma “*perda de agência*”, que desvirtua o sistema de governo. Assim, a corrupção interfere no sistema econômico, político e social, ao resultar estas situações de perda de agência, seja pela seleção adversa ou pelo risco moral. Desta forma, quando utilizamos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção, devemos atuar de forma a prevenir e a repreender eventuais perdas de agência. Jimenez destaca que:

O que os teóricos da agência propõem para combater a corrupção é a introdução de reformas que permitam minimizar estes dois problemas. Trata-se de ativar mecanismos de controle tanto ex ante como ex post no momento da seleção de agentes que atuarão em nome do principal. Com os mecanismos ex ante se reduz o risco de selecionar agentes que tenham uma probabilidade alta de corromper a relação de agência, pondo seus próprios interesses por cima dos interesses do principal. Para isto, normalmente se propõem dois tipos de mecanismos. Por um lado, instrumentos que permitam melhorar a informação da qual dispõe o principal sobre os possíveis candidatos a atuar como seus agentes com a intenção de que possa valorar quais destes candidatos podem ter interesses mais divergentes dos seus e/ou possam estar mais inclinados a antepor seus próprios interesses aos do principal. A instituição do “advice and consent” do Senado norte-americano para as nomeações presidenciais seria um exemplo deste tipo de mecanismo ex ante de melhoria da informação disponível por parte do principal. Por outro, um segundo mecanismo de controle ex ante é relacionado com a existência das sanções adequadas para penalizar os agentes que atraíam a relação de confiança com o principal e com as expectativas de que tais sanções não só existem no papel, mas que se apliquem na prática. A probabilidade de que tais sanções sejam suficientemente proporcionadas e se apliquem, tem duas consequências benéficas segundo estes autores: fará com que muitos potenciais candidatos a agentes com uma alta probabilidade de trair o principal, pensem duas vezes antes de se decidir a postular o cargo e/ou mudar as preferências dos agentes, tornando-se mais improvável que priorize seus interesses aos do principal. Quanto aos mecanismos de controle ex post, também podem se dividir em duas classes da mesma natureza: melhoria da informação disponível para o principal e a existência de sanções aplicáveis na prática. Neste caso, estes instrumentos estão dirigidos para minimizar o problema do risco moral, ou seja, a probabilidade de que o agente, uma vez que já esteja desempenhando suas funções, possa participar em atividades corruptas contra os interesses do principal. Para isto, tenta-se melhorar a informação disponível por parte do principal sobre a atuação do agente, de forma que ele possa identificar com mais facilidade os agentes corruptos. Um exemplo deste tipo de mecanismo, são as declarações de

bens e interesses que determinados representantes tem que apresentar em vários momentos enquanto desempenham o cargo. Pretende-se facilitar a identificação por parte do principal de comportamentos abusivos ou suspeitosos. Geralmente, todas as medidas que aumentam a transparência do funcionamento das administrações públicas, estão dirigidas a este mesmo objetivo. E ainda, um segundo tipo de mecanismo ex post, está relacionado com a introdução de sanções que permitam punir aos abusos praticados pelos agentes. Um exemplo disto, poderia ser a proposta que faz a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, para que seja introduzido o delito de enriquecimento ilícito, que permite punir aqueles cargos públicos que se enriquecem sem justificação legítima, evitando o tão complexo problema, por muitas das vezes, de comprovar a existência de um suborno.²⁷³

Entretanto, como lembram Acemoglu e Robinson²⁷⁴, pode não ser nada fácil a implementação de instrumentos de controle do Estado que possam estabelecer uma democracia plena e ampla acessível a todos os cidadãos. Fazendo referência história à Guerra de Secessão nos Estados Unidos da América, notadamente em relação às instituições sulistas, dominadas pela elite de latifundiários escravagistas, mesmo depois da derrota na Guerra, em que pese a abolição da escravatura e o direito do voto aos negros, deram continuidade ao sistema antigo sob a forma das *Leis de Jim Crow*, uma espécie de escravidão muito mais gravosa e escamoteada. Por meio de um conjunto de leis segregacionistas, perduraram por quase um século inteiro ações destinadas a reprimir e excluir negros do exercício do controle do poder estatal. A agricultura foi reorganizada para se basear no *plantation*, estabelecido a partir de uma mão de obra mal remunerada e um sistema educacional inacessível aos negros. O que importa aqui dizer, mesmo depois da Guerra, os instrumentos de controle do sistema político sulista nos Estados Unidos da América, continuaram reproduzindo a mesma violência e arbítrio que existiam no passado. O Sul converteu-se em “mero campo de batalha para intimidação do povo negro.”²⁷⁵ Para se ter uma ideia, as leis de Jim Crow, do Sul racista, criaram escolas separadas e inferiores para os negros, o que, ainda hoje no Alabama, é previsto no artigo 256 da Constituição Estadual, que prevê um sistema público de educação

²⁷³ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015.

²⁷⁴ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 272-7.

²⁷⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 275.

diferenciado com escolas para crianças brancas e de cor. Como se verifica, o Sul dos Estados Unidos revela outro aspecto importante do círculo vicioso negativo neoautoritarista: como em outros entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas socialmente, a elite sulista permaneceu no comando e reestruturou as instituições econômicas e políticas locais de modo a assegurar a continuidade do poder e a desfuncionalidade dos instrumentos de controle. Como quem não tem cão, caça com gato, a elite latifundiária e agrária estruturou um novo conjunto de instituições – *Leis Jim Crow* – para substituir a escravidão e atingir os mesmos fins. Instituições desvirtuadas que persistiram no tempo, justamente pela resistência e impossibilidade de implementação de instrumentos de controle que pudessem exigir do governo um Estado de Direito acessível a todos os cidadãos, negros, brancos, ricos, pobres, homens, mulheres, gays, etc.

Dito isso, mesmo nos tempos da modernidade, muitos países que se apresentam com uma roupagem democrática – quando, na verdade são instituições neoautoritaristas –, em que pese sinalizarem sua concordância com a aplicação de normas objetivas acessíveis e aplicáveis a todos os cidadãos, assumindo voluntariamente, enquanto governos soberanos, estes compromissos com a comunidade internacional, não têm permitido na prática o desenvolvimento de um ambiente econômico, político e social, que permita a utilização de instrumentos de controle da corrupção e, conseqüentemente, evite ou reduza uma “*perda da agência*”, tarefa que parece muito difícil de ser cumprida em determinados espaços institucionais. Ou, como já se disse, lembrando novamente os ensinamentos de Jiménez, encontramos nestes entornos um Estado *sem princípios*.²⁷⁶

O entendimento global das origens das causas do fenômeno da corrupção, suas conseqüências e instrumentos de controle viáveis, nestes contextos históricos de governança e desenvolvimento institucionais, pode permitir novas experiências capazes de romper estes círculos viciosos negativos que se reproduzem – por vezes com uma maquiagem “democrática” reluzente – continuamente. Enfim, é preciso identificar como estes instrumentos de controle da corrupção podem funcionar para estabelecer os fins

²⁷⁶ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

para os quais foram criados. É preciso recordar que o controle da corrupção se materializa na capacidade de um determinado entorno institucional restringir o uso neoautoritário da governança, impondo a prevalência dos interesses sociais frente aos interesses pessoais de empresários, agentes públicos, políticos e governantes. Lembrando o dilema da ação coletiva²⁷⁷, existe uma dificuldade, em qualquer agrupamento social, quando compartilha tempo, território e experiências locais, de dividir recursos e produzir bens coletivos conjuntamente. Nestes entornos, o fenômeno da corrupção pode se apresentar como um problema de ação coletiva, sendo que a utilização dos instrumentos de controle do Estado são, quando existentes, insuficientes e frágeis.

Muito embora o sistema político e a integridade de governança possam variar historicamente entre culturas e governos, não existe um padrão de sistema certo, definitivo ou acabado. Como recorda Mungiu-Pippidi²⁷⁸, embora tenha ocorrido uma redução na variação cultural nos países adeptos da versão moderna ocidental, que lições podemos aprender dos países que conseguiram instrumentalizar o controle da corrupção? Se o controle da corrupção é a capacidade de restringir e limitar o neoautoritarismo, fazendo prevalecer os interesses públicos, a burocracia estatal deve ser estabelecida pelo conjunto de regras com a definição objetiva de competências de poder. As ordens do Estado, enfim, as configurações estáveis, imparciais e objetivas, das regras do jogo, podem ser usufruídas indistintamente por todos, haja vista que estabelecida uma ética universal para o controle social do poder econômico, político e de autoridade. Estes instrumentos de controle refletem padrões fundamentais de organização social e distribuição de poder em sociedades com instituições fortes, imparciais e confiáveis, onde, criados círculos virtuosos positivos, é possível alcançar o equilíbrio econômico, político e social, adquirida uma estabilidade no sistema governamental. Tais equilíbrios – instrumentos de controle –, como observa Mungiu-Pippidi²⁷⁹, são identificados

²⁷⁷ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

²⁷⁸ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 85.

²⁷⁹ "Such equilibria are described in different streams of academic literature as either "rule of law", "control of corruption" or "quality of democracy". MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 19.

diversamente, reconhecidos como “Estado de Direito”, “Controle da Corrupção” ou “Qualidade da Democracia”. Segundo fundamenta a autora:

This definition of corruption thus includes other forms of favoritism beyond those motivated by bribes, reflecting both the current global perception of corruption as it is reflected in surveys – where large majorities across countries claim that they live under corrupt governments although only a minority have experienced bribery in any form – and in the broad approach of the UNCAC, whose ratifying states pledge themselves to governance excluding any favoritism.

Explaining control of corruption in complex modern societies is necessarily an inter-disciplinary effort, and indeed at least two interconnected concepts stretch across otherwise highly disparate theoretical and evidential bodies. The first is that individual rational choices, whether by leaders, bureaucrats, or citizens, are bound by cognitive and affective factors (Simon 1997). The second is that self-regulation of morality is not entirely an intrapsychic matter, because people are not fully autonomous moral agents impervious to the social realities surrounding them, but are bound by social contexts where social representation of moral concepts such as right and wrong are developed and sustained by social norms and everyday behavior (Bandura 2002; Moscovici 2001). Social cognitive theory and bounded rationality theory thus concur that individual moral behavior is the product of the reciprocal interaction of personal traits and social influences so that individual autonomous choice is actually grounded in social context (Anand et al. 2004; Bandura 2002). This traditional sociological approach, which began with Durkheim, can be encountered in relation to governance in classic historical sociology (Eisenstadt and Roniger 1984; Weber 1968) and more recently in social psychology (Bandura 2002).²⁸⁰

Com a introdução destes tipos de instrumentos de controle, com a conquista de “sistemas melhores”, os instrumentos de controle do fenômeno da corrupção podem efetivamente reduzir os incentivos como as oportunidades para a banalização social de práticas corruptas, diminuindo a probabilidade de que agentes públicos, políticos e governantes, incorram em situações de *perda de agência*²⁸¹. O otimismo na implementação destes tipos de instrumentos de controle é justificável porque podem, a partir de uma análise puramente teórica, realizar-se em qualquer sistema político ou entorno institucional, independentemente das características culturais, históricas ou sociais de cada país, ou governo, onde se executem estes instrumentos. De outra face,

²⁸⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 19.

²⁸¹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

o pessimismo, também pode estar presente, uma vez que, a partir de uma análise prática, estes instrumentos podem não ser suficientes para restringir e controlar a contento as causas e as consequências do fenômeno da corrupção.

Os países que obtiveram sucesso na utilização dos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção conseguiram institucionalizar a interferência social nos atos de governo, impondo limites ao poder discricionário e exigindo prestação de contas periódicas, muito embora convivendo, muitas vezes, com duas realidades bem distintas – um entorno plural e democrático e, outro, tradicional e neoautoritarista – puderam estimular alguma competitividade objetiva e identificar os limites “invisíveis” entre os interesses públicos e privados, criando uma estabilidade social diante de expectativas objetivas esperadas pelos cidadãos. Em definitivo, o que procuramos responder neste Capítulo é justamente se os instrumentos de controles existentes podem funcionar, indistinta e invariavelmente, da mesma forma em todos os entornos sociais, examinando a funcionalidade dos meios de controles tradicionais, como: a) o controle governamental administrativo, bem como a atuação das agências de controle estatais; b) o controle político e eleitoral estabelecido sistematicamente em determinadas sociedades em desenvolvimento, destacando o exemplo brasileiro da chamada “Lei da Ficha Limpa”; c) o controle exercido pelo sistema de justiça, com suas implicações na seara criminal e, especificamente, na improbidade administrativa no sistema jurídico brasileiro, bem como a atuação repressiva e preventiva do órgão do Ministério Público; d) os problemas decorrentes do exercício da tutela jurisdicional como meio de controle do fenômeno da corrupção, analisando sua validade e eficiência, a partir de dados, estatísticas e situações práticas constantes no sistema judicial brasileiro; f) o controle social por meio de um sistema educativo voltado para a construção de uma ética de convivência universal, com destaque para o papel ativo dos atores sociais; e, por fim, g) o controle internacional e a necessária rede de cooperação para a implementação das propostas universais de monitoramento governamental compartilhado.

3.2 CONTROLE ADMINISTRATIVO DA CORRUPÇÃO

Cada instrumento de controle tem características próprias e são exercidas por meio de competências próprias conforme cada ordenamento legal. O controle governamental administrativo, no que se refere a possíveis práticas corruptas praticadas por agentes públicos, políticos e governantes, mais que uma faculdade do poder estatal, representa um verdadeiro dever de vigilância, orientação e correção funcional dirigido àqueles que foram selecionados para representar e agir em nome do Estado. Enfim, tratamos aqui de um controle interno que cada órgão estatal deve exercer sobre seus servidores e representantes.

Como é reconhecido, os órgãos governamentais possuem a obrigação de fiscalizar se seus servidores estão agindo de acordo com as normas disciplinares previamente estabelecidas, atuando regularmente dentro de suas funções e competências, com a devida observância dos interesses públicos. Assim, caso não sejam observados estes princípios públicos primordiais, a atuação do servidor poderá restar eivada de vícios e irregularidades, sujeitando-os à responsabilização administrativa em razão das consequências de seus atos, sem prejuízo da possível anulação dos atos impugnados. Conforme ensina Meirelles, o controle administrativo “*é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro*”.²⁸²

Dito de outra forma, a administração pública possui o dever de controle administrativo de suas próprias atividades, realizando um controle interno para a fiscalização e acompanhamento de seus agentes públicos, políticos e governantes. O controle governamental administrativo, portanto, é aquele em que os órgãos da administração estatais exercem sobre as condutas de seus próprios servidores, com o objetivo de verificar a regularidade e legalidade de seus atos. Neste particular, apropriada a transcrição da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal brasileiro: “*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou*

²⁸² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 8. ed., Revista dos Tribunais: São Paulo, 1979, p. 638.

*oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvado, em todos os casos, a apreciação judicial.*²⁸³

Desta feita, parece clara a importância da capacidade instrumental do controle administrativo interno realizado pelo próprio Estado, com o objetivo de fiscalizar e responsabilizar eventuais práticas corruptas, sem prejuízo da atuação de outros órgãos de controle. Aliás, a expectativa social em relação ao bom funcionamento deste controle administrativo interno, é decisiva para o fortalecimento das instituições públicas, uma vez que, ao criar círculos virtuosos positivos, legitimam a atuação do Estado e de seus agentes públicos, políticos e governantes. Esta expectativa de controle administrativo, por si só, atua no fator oportunidade, inibindo e desestimulando eventuais práticas corruptas. Se os agentes públicos, políticos e governantes, percebem que a probabilidade é grande de serem descobertos e punidos, ao realizar um cálculo racional, tenderão a evitar o risco. Mais uma vez, fazendo referência a equação de Klittigardi, $C = M + D - A$, como recorda o autor:

*Seja na atividade pública, privada ou sem fins lucrativos, seja estando em Nova York ou em Nairobi, tenderemos a encontrar a corrupção quando alguém tem um poder de monopólio sobre um bem ou serviço, tem um poder discricional de decidir se alguém receberá ou não e em que quantidade, e não esteja obrigado a prestar contas. A corrupção é um crime de cálculo, não passional. Na verdade, há muitos que resistem todas as tentações, e funcionários honrados que resistem à maioria delas. Mas quando o tamanho do suborno é considerável e o castigo, no caso de ser descoberto, é pequeno, muitos funcionários sucumbirão. O combate contra a corrupção, portanto, começa com sistemas melhores.*²⁸⁴

Embora, como se verificou alhures, os instrumentos de controle e de combate à corrupção possam ser exercidos em esferas distintas, diante da complexidade do fenômeno da corrupção, a atuação preventiva e repressiva no próprio órgão público de origem, fiscalizando e punindo os seus servidores, é decorrência natural obrigatória dos controles hierárquicos e finalísticos. Ribas Junior, complementa:

A hierarquia é inerente às organizações burocráticas. Elas se organizam sob a forma de pirâmide com vários níveis de responsabilidade e decisão. Há um escalonamento vertical, decorrente desse tipo de organização. A

²⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602> Acesso em: 11 novembro 2019.

²⁸⁴ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

Administração compreende a supervisão, coordenação, orientação, fiscalização e correção dos erros dos seus agentes. Pelo controle hierárquico a autoridade controladora acompanha, orienta, revê e determina as correções necessárias pelas chefes; pela direção hierárquica as chefes planejam e comandam os serviços e atividades de sua competência, dão ordens, corrigem os atos inferiores e punem os subalternos. Vemos, pois, que as faculdades de controle hierárquico se detêm na faixa do policiamento dos órgãos subordinados e os poderes de chefe e direção se movem no campo mais amplo do planejamento e do comando administrativos, com o inerente poder corretivo. (Meirelles, 2007, p. 667). O controle finalístico é o exercido em relação às entidades autônomas (autarquias e fundações em especial). Pela norma legal indicasse a autoridade responsável, a autoridade controladora, o que deve ser feito (executado) pela entidade e as finalidades da mesma. Daí a expressão controle finalístico, pois o que se objetiva é verificar se as finalidades foram atingidas. É um controle externo, limitado e exercido a posteriori. não há intervenção no processo a não ser em períodos previstos ou no caso de grave infração à norma legal.²⁸⁵

O controle da administração pública, entretanto, pode ser bastante custoso e politicamente difícil, em determinados entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas socialmente, notadamente, em razão da (in)capacidade – vontade – governamental de levar a efeito instrumentos efetivos de controle. Seja como for, como se verifica para atual crise mundial em torno da deslegitimidade da representação política, é preciso reverter as regras do jogo para estabelecer “sistemas melhores” que possam cumprir a tarefa governamental de controle interno de seus órgãos administrativos. A corrupção arraigada em muitos governos, deve ser combatida mediante o efetivo controle hierárquico e finalístico em todos os níveis da burocracia estatal.

Não se pense, contudo, que estes instrumentos de controle concebidos internamente dentro da própria Administração Pública, serão aplicados automaticamente sem um contraponto ou reação. O fenômeno da corrupção na esfera governamental, suas causas e consequências nefastas para o Estado Democrático de Direito, devem ser enfrentados objetivamente pelo Estado, por meio de programas de transparência, mérito e resultados. Diversamente de entornos institucionais politicamente organizados, estruturados pela racionalização da governança, em determinadas democracias débeis, notadamente em países em desenvolvimento, os instrumentos administrativos de controle do fenômeno da corrupção não cumprem suas funções primárias, apresentando-

²⁸⁵ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 278-9.

se, muitas vezes, como mera formalidade para justificar práticas corruptas institucionalizadas na burocracia estatal. Novamente com Zancanaro:

As eventuais medidas corretivas que têm sido postas em prática pelas autoridades judiciárias, objetivando coibir abusos, têm atingido mormente administradores e agentes da vida pública de menor peso e importância, acarretando, com o passar do tempo, um significativo e crescente descrédito na qualidade moral dos homens públicos e no valor das leis e das instituições políticas. Não se percebeu ainda por parte das lideranças políticas, supostamente saudáveis e esclarecidas e da própria sociedade como um todo, um real interesse em instaurar mecanismos eficientes de controle da ação político-administrativa, com vistas à superação do estigma da corrupção. Tais constatações favorecem à conclusão de que o problema da corrupção no Brasil possui um caráter estrutural e não conjuntural.²⁸⁶

Como tivemos oportunidade de argumentar, o Estado neoautoritarista não utiliza em seus negócios regras objetivas e pré-determinadas, não tendo, portanto, interesse genuíno no regular funcionamento do controle administrativo da corrupção. Nestes espaços institucionais, com um Estado *sem princípios*²⁸⁷, os instrumentos administrativos de controle e limitação do fenômeno da corrupção, não se estabelecem em favor da sociedade com o fim de prevenir e punir eventuais empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Mas, o que fazer então? Aceita esta premissa, é preciso (re)criar um ambiente social propício para a edificação de instituições fortes, imparciais e confiáveis, que efetivamente sinalizem por mudanças que possam realizar um controle rigoroso em relação a todos seus servidores e administrados, criando círculos virtuosos positivos e, conseqüentemente, reduzindo – como indicado anteriormente – a possibilidade de uma *perda da agência*²⁸⁸. Tal tarefa, temos convicção e certeza, só poderá ser desenvolvida por meio de um sistema educativo que possa fundar uma nova ética universal de controle social, com o comprometimento e a participação de toda a coletividade, o que poderemos comprovar em detalhes no último Capítulo desta tese.

²⁸⁶ ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 8.

²⁸⁷ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

²⁸⁸ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015.

3.2.1 Agências de Governo Independentes

O fenômeno da corrupção, pelas causas e consequências universais que se apresentam, como verificamos no Capítulo inicial desta tese, não pode mais ser justificado, exclusivamente, por questões históricas e culturais, sendo visível muitos denominadores comuns em processos de globalização presentes em algumas democracias modernas, o que pode ser constatado por meio da análise dos sistemas de governos, bem como das respectivas correlações de forças, especialmente no que respeita o exercício do poder econômico, político e de autoridade. Seja como for, inegável o início de uma nova era marcada pela mobilização internacional de governos e órgãos internacionais dando uma maior atenção para luta contra a corrupção, haja vista que vem destruindo a credibilidade de muitas instituições governamentais em todo o Planeta. Nesse sentido, muitos governos estão se comprometendo com agendas anticorrupção, estabelecendo leis, políticas públicas e instrumentos de controle do fenômeno, inclusive, criando agências governamentais independentes para o enfrentamento da problemática.

Esta reorientação internacional por meio da criação e fortalecimento de agências de governo independentes que possam investigar, controlar, prevenir e reprimir práticas corruptas, está fortemente embasada em diversos acordos internacionais entabulados pelos países signatários, a exemplo, da Convenção Interamericana contra a Corrupção; do Grupo de Estados contra a Corrupção; e dá, já referida, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Estas agências, uma vez equipadas e independentes, podem planejadamente utilizar os instrumentos de controle de combate à corrupção disponíveis, como podemos constatar pelas experiências internacionais bem-sucedidas em Cingapura, Estados Unidos da América e Hong Kong, possibilitando estruturas e sistemas comprometidos com o interesse público e, conseqüentemente, com o combate ao fenômeno da corrupção. Assim, e considerando a resistência de algumas democracias neoautoritaristas em determinados espaços institucionais, como ocorre notadamente na América Latina, os sistemas econômicos, políticos e sociais, podem apresentar dificuldades para a aceitação prática dos compromissos internacionalmente assumidos por muitos países e governos. Definitivamente, a teoria anticorrupção constituída em

muitas normas legais, não encontra respaldo na prática da burocracia estatal de muitos governos que se reconhecem como democráticos.

Embora a criação de agências e órgãos estatais de combate à corrupção possa representar um ato meramente simbólico (e teórico), é importante, pois estabelece oficialmente o dever governamental de executar políticas públicas para enfrentamento da problemática constante no sistema econômico, político e social, de cada país signatário. O fortalecimento destas agências e órgãos pode ajudar a profissionalizar a fiscalização e a utilização dos instrumentos de controle estatais, especializando técnicas e distribuindo objetivamente tarefas, operacionalizando tecnicamente os procedimentos e, conseqüentemente, alcançando resultados mais sólidos e efetivos. No Brasil, por exemplo, existem alguns órgãos que desempenham esta importante tarefa, a exemplo do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), dos Tribunais de Contas dos municípios, dos estados e da União; das Polícias estaduais e Federal; das Controladorias-Gerais dos municípios, dos Estados e da União; assim como do Ministério Público dos Estados e da União, o qual, este último, diante do destaque das missões constitucionais conferidas, nos atentaremos com vagarosa análise em item apropriado.

Rose-Ackerman²⁸⁹ é própria ao afirmar que as agências de governo especializadas de combate à corrupção, focadas em matérias específicas e temáticas, desde que presente a necessária independência funcional, podem detectar abusos e fraudes reduzindo e desestimulando práticas corruptas governamentais. Por este mesmo motivo, a criação de agências independentes de controle e combate ao fenômeno da corrupção se apresta modernamente como uma proposta universal para o implemento de reformas nos sistemas políticos que sofrem com as causas e com as conseqüências das diversas práticas corruptas, especialmente como ocorre nos países em via de desenvolvimento. Nestes entornos institucionais, reformas estruturais no sistema governamental são medidas urgentes para a sobrevivência do próprio Estado de Direito.

Aliás, a criação de órgãos especializados, com a divisão de tarefas e atribuições, parece reforçar consideravelmente a instrumentalização do controle da corrupção, desde que, acima de disputas corporativas e vaidades pessoais, estes

²⁸⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 221-3.

organismos possam dividir informações e atuar conjuntamente de forma cooperativa e planejada. A especialização, a divisão de tarefas constitucionais e a cooperação conjunta destas agências e órgãos de controle, podem atuar eficazmente “*com as regras do jogo*” – embora nunca em pé de igualdade –, contra a atuação planejada das diversas redes do crime organizado, nacional e internacionalmente, fortalecendo sobremaneira a luta contra o fenômeno da corrupção. Ferreira e Fornasier, acrescentam ao entendimento:

As agências anticorrupção podem apresentar diversas configurações, não havendo um modelo único: centralizadas ou descentralizadas; de caráter preventivo, educacional e informativo ou com poderes de investigação, processamento ou julgamento; ligadas ao poder executivo, legislativo ou judiciário; preocupadas apenas com as condutas dos agentes ou também dos clientes. Sobre este último ponto, observa-se que muitos órgãos não se limitam a promover a ética no setor público e assumem a atribuição de fiscalizarem a conduta de empresas corruptas, nacionais e estrangeiras. A pesquisa reafirma o movimento de especialização das estruturas estatais no controle do suborno. Em consulta aos sites da ONU (UNODC, 2014), do Banco Mundial (WORLD BANK, 2014) e da Associação Internacional de Autoridades Anticorrupção (INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ANTI-CORRUPTION AUTHORITIES, 2014), descobriu-se que entre 178 países, correspondentes aos signatários da Convenção da ONU contra Corrupção, 124 possuem algum tipo de estrutura anticorrupção especializada, incluindo as iniciativas centralizadas, descentralizadas envolvendo a coordenação de uma série de instituições, e as mais básicas, relacionadas à criação de um departamento especializado dentro da polícia ou da promotoria. Isto corresponde a cerca de 70% dos Estados-membros do tratado internacional, um número certamente considerável. Sousa (2008, p. 24-25) classifica as agências anticorrupção em três tipos. As “Instituições com Competências Exclusivamente Preventivas” são aquelas que não possuem poder de sanção, limitando-se apenas a atividades de caráter preventivo, como realizar estudos sobre corrupção de maneira a identificar áreas de risco, aconselhar o poder público para o estabelecimento de estratégias, e servir como intermediador de diferentes órgãos de controle nacionais e internacionais e a sociedade civil. É o caso das agências da França, Macedônia, Albânia, Malta, Bulgária, Montenegro e Índia.²⁹⁰

Agências de governo e órgãos de persecução independentes são decisivos para o combate ao fenômeno da corrupção, assim como para o estabelecimento de procedimentos objetivos de controle governamental, por meio do necessário processo de

²⁹⁰ FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre Brasil e outros países. *In: Quaestio Iuris*, volume 08, n. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1589.

depuração institucional, oxigenando a burocracia estatal e evitando a presença de agentes públicos, políticos e governantes *sem princípios* ²⁹¹. Como afirmado anteriormente, instituições verdadeiramente democráticas, fortes, imparciais e confiáveis, devem estar rigorosamente comprometidas com a aplicação objetiva do ordenamento legal, acessível e imposta indistintamente a todos os cidadãos, inclusive, por obviedade, também a empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Todavia, como se constata com frequência, na prática de muitos espaços institucionais fragilizados, estas agências de governo podem ignorar a corrupção de alto bordo, centralizam seus esforços em temas menos sensíveis à classe política e aos donatários de poder, inflacionando a tutela jurisdicional com assuntos de pouca relevância na luta contra o fenômeno da corrupção.

Rose-Ackerman²⁹², recorda que existem bons e maus exemplos de agências governamentais independentes de combate à corrupção pelo Mundo. Algumas agências, a exemplo da Comissão Independente Contra a Corrupção – ICAC, criada em 1974, em Hong Kong, só deviam contas ao chefe do Executivo, guardando independência, inclusive, em relação às forças policiais. Com agentes públicos bem remunerados, guardavam estabilidade e inamovibilidade na carreira, não se sujeitando a transferências arbitrárias. Podiam investigar e confirmar denúncias de práticas corruptas, recomendar modificações legislativas e administrativas com o objetivo de reduzir aliciamentos, pagamentos de subornos e detectar estruturas corruptas já institucionalizadas. A atuação independente destas agências governamentais independentes apresentou um efeito transformador imediato, inclusive, nas expectativas dos cidadãos, criando círculos virtuosos positivos, disseminando bons exemplos e práticas de boa governança aos olhos da sociedade em geral.

Entretanto, como era de se esperar – o que pode ser verificado no Brasil nos tempos atuais em relação aos resultados da chamada operação “Lava Jato” –, a

²⁹¹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

²⁹² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 192.

Comissão Independente Contra a Corrupção sofreu uma forte reação por parte da elite corrupta dominante, detentora do poder econômico, político e de autoridade, impactando com considerável retrocesso em suas atividades, prosseguindo com desenvoltura somente na área da educação pública. Resultado disto, não só as pesquisas sociais começaram a indicar a diminuição da percepção social do fenômeno da corrupção, como foram constatadas provas práticas de que a corrupção realmente diminuiu na vida cotidiana, criando e estimulando expectativas positivas em relação a menor incidência do fenômeno da corrupção no corpo social. Como se sustenta invariavelmente na presente tese, assim como círculos viciosos negativos estimulam e acentuam práticas criminosas, círculos virtuosos positivos também possuem o condão de estimular novos procedimentos para a construção de uma ética universal comprometida com controle social e o combate à corrupção. O que era socialmente aceitável, deixou de sê-lo! Rose-Ackerman reforça a importância da educação pública anticorrupção no processo de transformação ocorrido em Hong Kong:

*Las encuestas públicas realizadas entre 1977 y 1994 indican una disminución del sentimiento público de corrupción durante los primeros años de funcionamiento de la ICAC. Pruebas indirectas sugieren que la corrupción disminuyó de hecho junto con la disminución del sentimiento público sobre su existencia (Manion 1996b).*²⁹³

Singapura é outro bom exemplo de funcionamento de agências de governos independentes que obtiveram êxitos e resultados positivos no uso de instrumentos de controle do fenômeno da corrupção. Como acentua Rose-Ackerman²⁹⁴, embora a corrupção continue existindo, assim como ocorre, num menor ou maior grau, por todas as partes, em Singapura o fenômeno não é mais endêmico como outrora. E isso só viável por meio de um processo de transformação, via agências governamentais de controle da corrupção, priorizando-se as políticas públicas de combate ao crime organizado e à corrupção. Por meio de uma atuação investigativa preparada e independente, ainda que acusada de comportamentos autoritários e violadores dos direitos humanos, a agência governamental de Singapura conseguiu efetivamente reduzir os alicientes da corrupção,

²⁹³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 220.

²⁹⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

aperfeiçoando prazos, trâmites burocráticos e valorizando a eficiência funcional pelo mérito, remunerando adequadamente agentes estatais de controle. Como se denota, tanto em Hong Kong como em Singapura:

*La inversión de la corrupción se combinó con un compromiso de la cúpula del poder, la aplicación creíble de la ley por parte de una Agencia independiente con actuación sometida a una estricta norma reguladora y la reforma del funcionariado.*²⁹⁵

Ferreira e Fornasier, fazendo referência ao modelo “dirigente-agente-cliente”, apresentado por Klittigardi ($C = M + D - A$)²⁹⁶, reconhecendo a necessidade de mudanças institucionais vigorosas para o enfrentamento do problema, sugerem cautela na construção de uma agenda anticorrupção e na utilização de instrumentos de controle, o que também vale para a criação de agências de governo independentes. Ao compreenderem o funcionamento do mecanismo burocrático integralmente, a partir de uma distinção definida do papel dos atores do jogo – que possuem interesses e comportamentos independentes, muitas vezes, inclusive, contrários –, destacam que o poder dirigente hierarquicamente superior, responsável pela implementação das políticas de controle e de combate à corrupção, deve estar atento e ter informações suficientes sobre a atuação de seus agentes públicos, notadamente, no que respeita as respectivas expectativas práticas em razão do desempenho das funções, inclusive, em relação à probabilidade da aceitação de pagamentos de subornos e outras vantagens indevidas. Como referido alhures, se os agentes públicos percebem que a probabilidade de serem pegos é grande, latente o risco de punição futura, ao realizarem um cálculo racional, possivelmente não aceitarão o suborno ou a vantagem criminosa que lhe foram oferecidos. Assim ocorrendo, o fenômeno da corrupção é reconhecido como uma oportunidade que demanda um cálculo racional de risco/benefício. Decorrência destas constatações, os autores expressam a preocupação inicial:

A alteração deste sistema só é possível por meio de reformas institucionais. Douglass North (1991, p. 97) conceitua as instituições como restrições à conduta humana desenvolvidas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais da vida em sociedade. Consistem em

²⁹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 219.

²⁹⁶ Segundo a equação de Klittigardi: $C = M + D - A$, onde a corrupção (C), é igual ao monopólio do poder decisório (M), mais o poder discricionário ilimitado (D), menos a necessidade de prestação de contas contínuas e verificáveis.

restrições informais (como costumes e códigos de condutas) e regras formais (como o sistema jurídico). O comportamento egoístico e utilitarista dos atores econômicos e sociais é claramente influenciado pela configuração das instituições nacionais, estrangeiras e internacionais. Neste contexto, entende-se que a criação e alteração de normas jurídicas (internas e internacionais) são capazes de mudar o ambiente institucional e interferir diretamente no comportamento dos agentes e clientes. A cautela é necessária na escolha das possíveis reformas, uma vez que a agenda anticorrupção, conforme Kennedy (1999, p. 461), pode ser um pretexto para inserção de uma série de receitas carregadas de forte conteúdo ideológico, como no caso do uso da desregulamentação e da privatização como medidas de enfrentamento da corrupção, estratégias altamente contestáveis.²⁹⁷

Assim, eventuais mudanças no sistema de controle da corrupção por meio da criação e fortalecimento de agências especializadas independentes e imparciais, devem ser edificadas com cautela, planejamento e parcimônia. Somente com a conquista de instituições fortes, imparciais e confiáveis, estabelecida uma cooperação profissional integrada entre as agências e os órgãos de controle especializados, presente um poder Judiciário independente e eficiente, é que se poderá ter sucesso e êxito na implementação destas políticas destinadas ao controle e ao combate do fenômeno da corrupção. Dentre outros instrumentos possíveis, a criação de agências de governo independentes, pode ser uma poderosa estratégia governamental desde que conte com o respaldo e a confiança dos cidadãos, a partir do estabelecimento de uma expectativa social positiva em relação à execução dos instrumentos de controle, criando círculos virtuosos positivos baseados na confiança social, afastando dúvidas e incertezas em relação ao funcionamento parcial e tendencioso destas agências, especialmente no que se refere a possíveis perseguições a partidos políticos, adversários políticos ou inimigos ideológicos.

Como se pode concluir, a criação de agências de governo independentes destinadas ao combate do fenômeno social da corrupção deve ser mais um elemento a compor uma estratégia governamental anticorrupção, que, evidentemente, deverá incluir outras mudanças estruturais que possam complementar com eficiência os programas e as políticas públicas de controle e combate à corrupção. É preciso, pois, prevenir e punir,

²⁹⁷ FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre Brasil e outros países. *In: Quaestio Iuris*, volume 08, n. 03, Rio de Janeiro, 2015, p. 1587.

sempre atento ao processo educativo transformador para a formação de uma nova ética universal comprometida com o controle social de controle do fenômeno da corrupção.

3.3 CONTROLE POLÍTICO-ELEITORAL DA CORRUPÇÃO

A ideia de controle político e eleitoral da corrupção pode estar relacionada à contenção do exercício concentrado do poder político e de autoridade e, portanto, com os instrumentos de controle do fenômeno da corrupção, impondo um sistema de freios e contrapesos ao sistema democrático, na busca do equilíbrio necessário para limitar as atividades burocráticas estatais no interesse público e geral. O controle político governamental, assim como o eleitoral, ambos diretamente relacionados entre si, também possuem uma relação estreita com o papel constitucional dos partidos políticos nas democracias modernas, tendo na representação política sua legitimação constitucional, o que reforça a ideia de que um controle integral da corrupção também inclui o controle sobre a própria democracia representativa.

Desta forma, em se tratando de uma ampla análise do controle político-eleitoral, sob diversos vieses, é preciso reconhecer que a responsabilidade de agentes públicos, políticos e governantes, é necessária para a aplicação do controle da corrupção adequado. Neste particular, importante também verificar o controle e o equilíbrio na feitura dos processos legislativos, especialmente no que tange à função preponderante para determinação das atribuições e das competências constitucionais, exigindo o desenvolvimento responsável da legislação aplicável. Enfim, cabe aqui responder como o sistema de controle político-eleitoral pode ajudar nesta tarefa de conferência das diversas tarefas e responsabilidades dos agentes públicos, políticos e governantes, perante a democracia que representam ou, que deveriam representar.

Inicialmente, cabe verificar que o controle do poder político-eleitoral possui sua razão de ser na própria representação política, decorrência, como se disse, das responsabilidades públicas dos agentes públicos, políticos e governantes. Nesse sentido, diante da bilateralidade do exercício da cidadania, consistente no direito de votar (cidadania ativa) e de ser eleito representante (cidadania passiva), o controle destas atividades, ao alcançar amplamente o sistema econômico, político e social, implica,

teoricamente, no exercício do poder social controlador delegado via representação democrática. Conforme se apropria Almeida, ao recordar os ensinamentos de Barros:

Há divergência sobre a melhor tradução a respeito da necessidade de que o “poder limite o poder”, especialmente em relação ao termo “limite”. Nesse sentido, Sérgio Resende de Barros: “Importante, notar que o verbo usado por Montesquieu foi arrêter, cujo significado fundamental é “parar”. Disse ele: le pouvoir arrête le pouvoir. A tradução literal é “o poder pára o poder” e a mais freqüente tem sido “o poder controla o poder”. Certo, que Montesquieu formulou um controle por paralisação de um poder por outro (arrêter pour contrôler). Cada poder político tem sua órbita definida pelas leis, que exprimem relações necessárias, derivadas da natureza das coisas sociais. ²⁹⁸

Isso porque, conforme sustenta o autor, é inaugurado um sistema de equilíbrio legal, no qual o ordenamento jurídico é a bússola orientadora de poderes, controles e limitações. Em outras palavras, identifica-se um sistema com controles recíprocos, a partir do equilíbrio de forças e atuações, evitando-se excessos e arbitrariedades. O poder-dever-direito de controlar o poder político-eleitoral reforça e legitima a própria representação política, criando um círculo virtuoso positivo, a partir da identificação e da confiança social. Neste contexto, como afirmado acima, a responsabilidade política pode ser auferida por meio da equação Klittigardi²⁹⁹, onde a corrupção é igual ao monopólio do poder decisório, mais discricionariedade ilimitada, menos *accountability*. Neste sentido, como ressalta Almeida, o controle político-eleitoral da corrupção se cuida de verdadeiro poder-dever-direito:

Admitir a existência do Poder de controle político significa admitir, de outro lado, a existência de um direito ao exercício do controle. O exercício do direito de controle pressupõe um desenho político-jurídico de meios e instrumentos que possibilitem o seu exercício, sob pena de esvaziá-lo de tal modo que se pode negar o próprio controle. Ou seja, os meios e instrumentos de controle devem possuir todos os elementos que possibilitem a sua concretização. O poder-direito-dever ao exercício do controle político enforma o próprio Poder de controle político, que pode ser exercido de vários modos e por titulares variados.

²⁹⁸ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. O poder de controle político. *In: Revista Âmbito Jurídico – Constitucional*. 1 jan. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-poder-de-controle-politico/>. Acesso em: 15 set. 2019.

²⁹⁹ KLITTIGARDI, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

*[...] O Poder de controle político insere-se, desse modo, nesse processo de construção de direitos como atributo da própria estrutura política para a promoção dos direitos dos cidadãos.*³⁰⁰

Assim, a responsabilidade política é necessária para o efetivo controle do fenômeno da corrupção. Como se sabe, tanto um governo ditatorial, como uma democracia, pode institucionalizar práticas corruptas burocráticas, devendo estar ambos os governos comprometidos com suas responsabilidades governamentais. Embora o processo eleitoral para a legitimação da representação política possa limitar algumas práticas corruptas, este, por si só, não soluciona o problema do controle contínuo dos atos governamentais. A responsabilidade política é necessária e deve ser manejada nos diversos tipos de governança, impondo-se as limitações necessárias para controle do poder econômico, político e de autoridade, tanto através da conquista de “sistemas melhores”, como por meio do estímulo para a criação de uma ética universal comprometida com o controle social.

Os limites ao exercício de poder de controle imposto aos políticos e governantes, assim como às instituições políticas que se apresentem, devem ser regidos por uma constante vigilância social, assim como pela observância de um ordenamento jurídico democrático em que se possa aplicar as regras do jogo indistintamente a todos, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Rose-Ackerman³⁰¹, confirma que a vigilância imposta por meio de um controle social atento, aliada a aplicação eficiente e imparcial do ordenamento jurídico, pode ser poderosa arma estratégica no controle do fenômeno da corrupção. Numa democracia real, presente o equilíbrio de poder decorrente da separação dos poderes e de um sistema de controle com pesos e contrapesos democráticos, estes limites podem ser impostos com imparcialidade e independência, impondo freios eficientes ao exercício do poder de controle da representação política.

³⁰⁰ ALMEIDA, Luiz Eduardo de. O poder de controle político. *In: Revista Âmbito Jurídico – Constitucional*. 1 jan. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-poder-de-controle-politico/>. Acesso em: 15 set. 2019.

³⁰¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 197.

Rose-Ackerman³⁰², recorda sobre a importância do estabelecimento de procedimentos que ampliem a transparência e o acesso à informação, que se devem fazer presentes em entornos com instituições fortes, imparciais e confiáveis, ajudando na difícil tarefa de controlar e limitar o exercício do poder econômico, político e de autoridade, aumentando a participação social e a responsabilidade política. Um governo que precise do apoio e da legitimidade popular terá interesse em reforçar a publicidade das informações oficiais. E, como se sabe, cidadãos e grupos de ativistas bem articulados, com o devido acesso aos dados públicos, podem efetivamente questionar e cobrar responsabilidades.

Presno Linera³⁰³, por sua conta, apresenta uma análise sobre a regulamentação dos partidos políticos de acordo com o respectivo papel de controle no sistema político-eleitoral num Estado de Direito. O autor analisa as fórmulas empregadas pelos partidos políticos para, servindo-se de seu poder de controle constitucional, modificar juridicamente as instituições próprias do Estado de Direito. Presno Linera verifica, a partir de uma perspectiva jurídica, o processo de reconhecimento dos partidos políticos, assim como o desenrolar posterior deste processo, que, sem dúvida alguma, evoluiu desde o reconhecimento dos partidos políticos no Estado de Direito, passando pela sua conversão nos autênticos “*controladores*” do sistema político-eleitoral, até chegar a uma situação em que, por suas próprias funções e pela insuficiência de suas regulamentações, tanto constitucional como legislativa, os partidos políticos se converteram nos principais artífices da vida política, suplantando outras instituições democráticas representativas, causando um desequilíbrio no controle do fenômeno da corrupção.

Isso porque, os partidos políticos não devem concentrar o monopólio exclusivo da legitimidade eleitoral, pois, como ocorre no sistema eleitoral espanhol, as agremiações partidárias têm que dividir espaço com os candidatos independentes. Os partidos assumem um papel preponderante na expressão do pluralismo político e no exercício da representação política, porém não são os únicos a interceder no processo político. Foram

³⁰² ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 198.

³⁰³ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. **Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

os próprios partidos políticos que atribuíram, a si próprios, este preponderante poder de controle. Ocorre que a legislação política-eleitoral não é um mecanismo neutro que seja capaz de representar a vontade popular sem distorções ou interferências indevidas como, já referido no Capítulo primeiro desta tese, ocorre com o abuso do poder econômico, político e de autoridade, por meio do pagamento de subornos ou compra e venda do voto; financiamentos, lícitos e ilícitos, de campanha, etc. A legislação eleitoral, criada na prática pelos próprios partidos políticos, pode, e realmente o faz com o consentimento do ordenamento jurídico, conjugar os elementos próprios do sistema político com a clara intenção de conformar uma determinada composição dos órgãos representativos, e em boa parte dos efeitos desejados pelo legislador ao implantar um sistema eleitoral corrompido. Esta reforma se refere tanto ao sistema eleitoral, quanto às regras congressistas.

A prática do funcionamento dos partidos políticos em muitos entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas, demonstra a presença excessiva de um Estado neautoritarista que estabelece as estruturas e os processos de tomada de decisões, de tal forma que se pode asseverar que adotam uma forma de organização com uma disciplina individualista e avessa aos interesses públicos e coletivos. Trata-se, em definitivo, de problemas que requerem a alteração dos princípios básicos de participação, pluralismo e representatividade, todos, próprios dos sistemas de democracia representativa, sendo necessários estímulos para a construção de uma nova ética universal comprometida com o controle social.

Quando isso acontece, não só existe a possibilidade da conversão dos partidos políticos com os atores principais a ditar “*as regras do jogo*”, assim como suas interferências prevaletentes têm alcançado outras instituições governamentais, ocasionando sério desequilíbrio para o sistema político-eleitoral e, conseqüentemente, na legitimidade do sistema representativo. A distorção prejudicial não é aquela decorrente de normas jurídicas de transferência de regras de funcionamento e da correlação de forças próprias da luta política no Estado de Direito. A distorção problemática ocorre quando há uma modificação importante das regras do jogo democrático através da usurpação de funções que não pertençam aos partidos políticos, comprometendo

severamente o controle do sistema econômico, político, social e, evidentemente, o controle do fenômeno da corrupção.

Kelsen³⁰⁴, por sua vez, sustenta que a inclusão constitucional dos partidos políticos cria a possibilidade de democratizar a formação da vontade coletiva dentro de sua própria esfera. Isto é tão necessário como se pode supor que seja para a estrutura amorfa deste âmbito, local de caráter aristocrático-autocrático onde são edificados os processos de deformação da vontade coletiva. Os partidos políticos, enquanto alicerçados em um programa radicalmente democrático – presente uma realidade efetiva – permitem aos personagens deste processo uma maior influência na vontade do Estado, muito mais do que seria permitido no Estado convencional, considerando a formatação da *disciplina do partido*, situação sem igual na relação direta entre indivíduo isolado e Estado. O indivíduo possui um campo muito mais exíguo de autodeterminação democrática.

Portanto, analisando sob outra ótica, a existência da democracia moderna dependeria necessariamente do poder de controle do parlamento, apresentando-se como um instrumento útil para resolver as necessidades sociais. Todavia, a democracia e o parlamentarismo não são idênticos, sendo o parlamento a única forma real em que se pode trabalhar a ideia de democracia dentro da presente realidade social, especialmente considerando a impossibilidade do exercício da democracia direta em Estados neautoritaristas. Assim, falar sobre o parlamentarismo, é falar sobre a democracia. Neste contexto, o parlamentarismo significa a *“formación de la voluntad decisiva del Estado mediante um órgano colegiado elegido por el pueblo em virtud de um derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”*.³⁰⁵

A convincente defesa do Legislativo sustentada por Kelsen, em tempos de contínuas e profundas crises de representatividade, demonstra a atualidade de seus questionamentos, concluindo-se pela fundamental importância da instituição de sistemas educativos comprometidos com uma ética universal de controle e participação social. Em respeito às vontades da maioria-minoria é preciso garantir a reversibilidade dos

³⁰⁴ KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Granada: Editorial Comares, 2002.

³⁰⁵ KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Granada: Editorial Comares, 2002, p. 37.

compromissos constitucionais assumidos pela geração presente, impedindo a submissão das gerações futuras às passadas, ou seja, a tirania do passado.

Soma-se aos argumentos de Kelsen – considerando o “problema” do caráter presumivelmente antidemocrático do poder de controle constitucional e a pretendida objeção contra a vontade da maioria – a necessidade de determinar uma teoria política democrática que imponha limites de controles constitucionais à capacidade de deliberação dos cidadãos e ao poder de decisão das maiorias, dos grupos sociais, dos partidos políticos e do próprio poder Legislativo. A existência e a atividade operacional destes limites estão presentes em todas as democracias constitucionais modernas. As mais frequentes tendem a garantir, inclusive, frente ao poder de decisão das maiorias, um “*coto vedado*”³⁰⁶, uma área de reserva especial, ou seja, um limite de proibição de interferência do poder decisório das maiorias, resguardando-se os direitos básicos de todos os indivíduos, pertençam ao proletariado ou à burguesia. Isto é, determina-se a exclusão destes direitos especiais da agenda política do parlamento. Como bem proclama Eduardo Appio: “A Constituição é, justamente, o espaço das diferenças, da tolerância necessária à convivência dos diversos segmentos da população”.³⁰⁷ Talvez, para Kelsen, seja justamente a pluralidade de ideias, enfim, as vontades organizadas através de partidos políticos constituídos a partir de “sistemas melhores”, com instituições, fortes, imparciais e confiáveis, a grande essência que possa garantir um sistema de controle com pesos e contrapesos democráticos. Não sirva, porém, a objeção à vontade da maioria para legitimar o sequestro do Estado e, conseqüentemente, impossibilitar o exercício do poder de controle das ações e comandos governamentais.

Como adverte García-Pelayo³⁰⁸, as democracias modernas – muitas próprias de governos neoautoritaristas – podem desvirtuar a função democrática originária atribuída aos partidos políticos, passando a configurar um Estado Arbitrário de Partidos ou, nas palavras de Jiménez, um Estado *sem princípios*.³⁰⁹ Nesta conjuntura, os partidos

³⁰⁶ PEÑA FREIRE, Antonio. Constitucionalismo garantista y democracia. *In: Revista Crítica Jurídica*, n. 22, jul/dic. 2003, p. 31-65.

³⁰⁷ APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 21.

³⁰⁸ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1996, p. 85.

³⁰⁹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 18.

políticos conseguem vincular a disciplina interna de grupos parlamentares com interesses privados, sujeitando-os, inclusive – em caso de rebeldia – a procedimentos sancionadores rígidos e arbitrários, em flagrante violação aos princípios constitucionais da participação, pluralismo e representação, sem falar na transgressão do princípio da prevalência dos interesses públicos.

Um Poder Legislativo que crie indevidamente leis em causa própria, concedendo privilégios e benefícios pessoais, ao estimular a impunidade, também prejudica o processo de instrumentalização do controle do fenômeno da corrupção, enfraquecendo as instituições públicas e deslegitimando o próprio parlamento. Só para dar um pequeno exemplo, recentemente no Brasil, o Legislativo, em plena luz do dia, aprovou em causa própria uma anistia geral aos partidos políticos que não investiram o mínimo legalmente previsto nas campanhas eleitorais para a participação de candidatas (gênero feminino).³¹⁰

Como se vê, apesar da indiscutível importância dos partidos políticos, o que é mais grave, não é o fato de possuírem o controle constitucional representativo, desde que suas responsabilidades sejam reais e comprometidas com os interesses públicos e sociais. A gravidade do poder desmedido dos partidos políticos ocorre através do controle desvirtuado do sistema político-eleitoral, prejudicando, ou mesmo, impossibilitando, o controle do fenômeno da corrupção. A interferência dos partidos políticos superou, em muito, seus contornos constitucionais, convertendo-lhes em grande “*hacedores*” do poder de controle, com as consequentes práticas corruptas institucionalizadas legalmente. Presno Linera ressalta que:

*A modo de conclusión, se puede afirmar que el partido gobernante, como autor e intérprete de la función de orientación política, se há convertido en el auténtico ‘príncipe moderno’, en la afortunada expresión de Antonio Gramsci. Como afirma este autor, el condottiero no tiene hoy um carácter utópico como el de Maquiavelo, pero tampoco se reduce a um mero ‘poder de hecho’, como lo calificaba Gramsci.*³¹¹

³¹⁰ RESENDE, Sara; GARCIA, Gustavo. Câmara aprova anistia a partidos que não investiram mínimo exigido em campanhas femininas: Lei dos Partidos prevê pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário para esse fim. Proposta aprovada na Câmara já passou pelo Senado e agora vai à sanção presidencial. **In: G1**, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/24/camara-aprova-anistia-a-partidos-que-nao-investiram-minimo-exigido-em-campanhas-femininas.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2019.

³¹¹ PRESNO LINERA, Miguel Ángel. **Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000, p. 230.

Parece que, propositalmente, os partidos políticos foram “*afastados*” – com o desvirtuamento do exercício do poder de controle do sistema político-eleitoral – da legitimidade de suas representações políticas. Opinião própria, a modificação formal da legislação eleitoral ou uma reforma política nominal, não basta, sendo necessárias reformas institucionais profundas para o estabelecimento de “*sistemas melhores*”, presentes instituições fortes, imparciais e confiáveis. Sem uma verdadeira mudança de mentalidade através da edificação de uma nova ética universal comprometida com o controle social, não se encontrarão instrumentos que propiciem o efetivo controle do fenômeno da corrupção. Como observa Presno Linera³¹², urge sejam alterados os princípios básicos de participação e de controle social, todos, próprios de “*sistemas melhores*”, legitimados pelo exercício plural da democracia representativa.

Em sentido oposto, havendo restrições ao exercício do poder de controle, em sistemas políticos não tão competitivos, ausentes eleitores críticos e atuantes, prevalecendo a desinformação coletiva, difícil será a imposição de limites e de controles. Rose-Ackerman arremata com propriedade solar: “*Un problema básico em el diseño de un sistema de financiación de las campañas consiste en evitar poner restricciones que em sí mismas estimulan la ilegalidad.*”³¹³ Nestes casos, a limitação das doações para as campanhas eleitorais não só se justificam, como é necessária para diminuir a influência da corrupção privada nos pleitos eleitorais. Entretanto, apertada a torneira das doações legais, como não existe nenhuma ingenuidade no jogo político, parece previsível o incremento dos repasses e transferência ilegais. Além do mais, as doações e outros repasses indevidos, podem servir para a obtenção futura de favores e pedidos de ajuda junto aos poderes Legislativo e Executivo. Rose-Ackerman ressalta que:

*Las empresas y las personas corruptas se centrarán en obtener favores específicos. Las elecciones no son suficientes para verificar los pagos. Son necesarios otros medios de vigilancia pública para hacer que el gobierno responda ante los electores. Los gobiernos democráticos deben establecer políticas explícitas para limitar los alicientes a la corrupción.*³¹⁴

³¹² PRESNO LINERA, Miguel Ángel. **Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

³¹³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 191.

³¹⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 196.

Os acontecimentos recentes em países desenvolvidos, as tramas dos bastidores políticos, revelaram a importância do estabelecimento de normas claras e objetivas que possam detalhar precisamente as possibilidades e o alcance das regras do jogo político e eleitoral. Não obstante, como demonstra Rose-Ackerman³¹⁵, ao se referir ao exemplo italiano, ainda que as normas de financiamento de campanhas eleitorais sejam permissivas, as contribuições criminosas e ilegais continuam predominantes, como revelaram os escândalos de corrupção que ganharam os periódicos italianos. De tal sorte, sem prejuízo de reformas políticas e do aperfeiçoamento da legislação eleitoral, torna-se imperioso criar “sistemas melhores” que possam levar a cabo o controle do fenômeno da corrupção. Um sistema político mais confiável e igualitário pode democratizar e legitimar a representação política.

Como salienta Rose-Ackerman³¹⁶, eleições democráticas não se apresentam como soluções invariáveis para equacionar o problema do controle da corrupção. Ao contrário, alguns sistemas eleitorais são mais vulneráveis à influência de interesses partidários e particulares a outros. Grupos partidários ou organizações criminosas podem interferir no processo democrático através de instrumentos legais, ou ilegais, sendo que, em qualquer caso, eleições limpas podem ajudar a limitar a influência dos atos de corrupção. A necessidade de financiar campanhas políticas pode também estimular a participação de novos aliciadores para favorecer interesses diversos escusos. Quando a arrecadação ilícita é considerável, pode interferir indevidamente no processo eleitoral concedendo favores individualizados aos eleitores, ou seja, dito de outra forma, acaba por institucionalizar a compra e venda do sufrágio.

Seja como for, somente com a conquista de “sistemas melhores”, imparciais, plurais e representativos, é que se poderá estabelecer um sistema político-eleitoral altamente competitivo e transparente, próprio de sociedades consolidadas em instituições fortes e confiáveis, presentes eleitores/cidadãos educados, conscientes e críticos, criando, portanto, um sentimento coletivo de repulsa social à concessão de favores, benefícios e privilégios para partidos políticos, grupos de poder, agentes públicos,

³¹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 191.

³¹⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 195-196.

políticos ou governantes. Com a execução de políticas públicas eficientes que valorizem o mérito e possibilitem a efetiva redução das desigualdades sociais, poderemos estabelecer um sistema político-eleitoral eficiente para o real enfrentamento do fenômeno da corrupção por meio da utilização dos instrumentos de controle disponíveis.

3.3.1 O Processo Legislativo como Instrumento de Controle

O processo legislativo, embora não seja definitivo e possa resolver todos os problemas relacionados às deficiências econômicas, políticas e sociais, pode representar um instrumento de controle importante na resolução de muitas problemáticas relacionadas à governança. Em governos que desempenham adequadamente o poder de fiscalização dos controles operantes, previamente definidos nas constituições (leis) e equilibrados sistemicamente, nenhuma instituição pública será tão poderosa que possa desafiar o funcionamento do sistema econômico, político e social. Um ordenamento constitucional baseado em direitos fundamentais protegidos pode servir de base para formação prática deste equilíbrio, evitando ameaças e manobras arbitrárias por parte dos detentores de poder, especialmente em governos neautoritaristas. Lembrando novamente Kelsen³¹⁷, é preciso reguardar as vontades de todos, maiorias e minorias.

De outro norte, quando o parlamento detém o poder exclusivo de estabelecer a agenda política, também pode ser um foco de pagamentos de subornos corruptos e recebimento de contribuições ilegais em campanhas eleitorais. A complexidade dos sistemas de controle – da difícil tarefa da busca do equilíbrio da atuação dos instrumentos de controles, enfim, de pesos e contrapesos institucionais – pode ser benéfica para aqueles que buscam controlar a atividade delitativa, embora a corrupção possa exercer seu impacto apesar da complexidade do processo legislativo. Isso só reforça o que defendemos como *suprassumo* da presente tese, o que seja, não importa a forma de governo; os procedimentos institucionais adotados ou; o conteúdo normativo editado, se a sociedade possui uma tendência comportamental de tolerância com o fenômeno da corrupção, enfim, admite-se a institucionalização da corrupção em práticas burocráticas estatais ordinárias. Neste particular, como defendemos e poderemos fundamentar no

³¹⁷ KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia**. Granada: Editorial Comares, 2002, p. 37.

último Capítulo desta tese, um sistema educacional voltado para priorização do coletivo em detrimento do individual, baseado numa nova ética universal de controle social em nome do bem comum, pode ser decisivo para o fortalecimento das instituições e a aplicação objetiva e imparcial das normas de controles predefinidos.

Nos Estados Unidos da América, como indica Rose-Ackerman³¹⁸, como as leis são debatidas publicamente e os lobbys são oficiais e de conhecimento de todos, a corrupção acaba sendo descartável, haja vista que os representantes políticos podem satisfazer a todos os seus apoiadores abertamente, dando transparência e conhecimento (informações) em relação aos respectivos apoiadores. Em sentido oposto, nos entornos institucionais em que encontramos sistemas políticos baseados em laços familiares, de amizade e grupos de poder, os tratos corruptos especiais podem ocorrer com uma maior frequência, dificultando, ou mesmo, impossibilitando a utilização dos instrumentos normativos de controle ao fenômeno da corrupção. Pode-se concluir, portanto, que a distribuição equilibrada dos poderes de controle pode proporcionar uma vantagem inicial, haja vista que ninguém poderá exercer o poder arbitrariamente, ou seja, como equaciona Klittigardi³¹⁹, com o monopólio do poder decisório, com discricionariedade ilimitada e sem a necessidade de *accountability*. Com a distribuição equilibrada do exercício de poder, embora complexa e, por vezes, custosa, práticas corruptas que dependam da aprovação legislativa ou governamental podem ser demasiadamente caras e arriscadas. Nesta situação, será muito mais fácil impedir a aprovação de normas “prejudiciais” a aprovar normas “benéficas”, fraudulentamente.

Como se pode visualizar como a luz da claridade solar, o desenvolvimento responsável do processo legislativo, é um instrumento importante para a construção equilibrada do sistema de controle de poder – pesos e contrapesos – e, conseqüentemente, do controle preventivo e repressivo do fenômeno da corrupção. Não raras vezes o Poder Legislativo delega ao Poder Executivo a iniciativa legislativa, situação que, numa primeira análise, pode ser desejável – em alguns casos específicos

³¹⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 200.

³¹⁹ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

– para reduzir ou evitar práticas políticas corruptas. Neste particular, como observa Rose-Ackerman³²⁰, é interessante como os legisladores, às vezes, esboçam normas administrativas que limitam seu próprio controle sobre a criação legislativa. Aliás, esta delegação legislativa é baseada, justamente, na crença de que cabe ao Executivo priorizar a aprovação de leis necessárias para conduzir as políticas públicas que deseja ver efetivadas com prioridade no plano de governo. Também existe uma preocupação razoável por parte dos legisladores em relação à possibilidade de que seus adversários, quando em maioria e no controle do parlamento, interfiram indevidamente no processo legislativo, sendo desejável a garantia de que isso não venha ocorrer, valendo-se, para tanto, da aprovação de leis que garantam a separação política dos atos de governança. Diversamente, em sistemas parlamentares puros, não se apresentam as mesmas condições, haja vista que o ordenamento é mais flexível, podendo-se aprovar e revogar leis com uma maior facilidade, não sendo necessário e vantajoso construir estruturas burocráticas rígidas, como costuma ocorrer em sistemas presidencialistas.

Seja como for, a criação do processo legislativo exige responsabilidade, justamente porque o processo legislativo pode ser influenciado positiva ou negativamente, por pessoas honradas ou por corruptos confessos, em benefício e favor dos respectivos grupos de pressão que representam. Este processo legislativo mais complexo, composto por controles plurais, pode ser criticado como lento e demorado, mas estas inconveniências justificam a necessidade de impor uma limitação ao poder arbitrário de possíveis governos neoautoritaristas.³²¹ Outra série de inconvenientes podem surgir em sistemas políticos compostos por um Poder Legislativo débil, submisso e fraco. Aliás, muitos críticos questionam, justamente, os superpoderes dos governos na América Latina, onde o Presidente da República possui poderes amplos para legislar por decreto, controlando contas secretas e, conseqüentemente, quase nada sujeito aos instrumentos de controle, notadamente diante da inexistência ou fragilidade do controle social.

Entretanto, ao mesmo tempo, concordando e fazendo um adendo parcial ao entendimento de Rose-Ackerman, analisando especificamente a construção e as

³²⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 201.

³²¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 202.

consequências do processo legislativo brasileiro segundo a Constituição Federal no chamado presidencialismo de coalizão, bem como o fenômeno do respectivo emendamento constitucional superdimensionado, Arantes e Couto, asseveram que:

Nossa crítica a esse modelo constitucional é que ele compromete a eficiência do sistema político e eleva os custos de transação e da eficácia governamental, na medida em que também representa uma dificuldade de implementação de políticas públicas. O aspecto normativo central de nossa crítica reside na ideia de que a maioria política eleita não é a que governa efetivamente. Essa é manufaturada por partidos, Presidência e Congresso, e o controle mínimo exercido pelas eleições se perde até a posse e durante o novo governo. É curioso concluir que a maioria politicamente eleita se transforme, no Congresso, em outra maioria superior a ela, qualificada de outro modo, cujo modo de construção foge ao eleitor e se dá no interior do sistema político, onde predominam os mecanismos do presidencialismo de coalizão.³²²

Exatamente como funcionam – e funcionaram – os diversos sistemas de governo nos inúmeros entornos democráticos, atualmente, e ao longo da história da humanidade, não se pode precisar de forma matemática, permanecendo até certo ponto como um quebra-cabeça insolúvel. Entretanto, o estabelecimento do sistema político mais adequado para cada realidade institucional, pode ser tatuado a partir da análise das experiências implementadas. Como demonstram os exemplos modernos, é muito difícil não reconhecer a fragilidade de determinadas legislações – algumas meramente formais, sem vida prática ou execução possível –, decorrência das grandes diferenças institucionais com o estabelecimento das prioridades das políticas públicas que pretendem fazer valer no sistema de governo, como, por exemplo, a atenção despendida ao direito das minorias; à legitimação constitucional da democracia representativa; e, ao controle do fenômeno da corrupção.

As lições políticas que decorrem da história e da análise global do fenômeno da corrupção – suas causas e consequências – comprovam que o processo legislativo pode se apresentar como um instrumento de controle político eficiente, desde que, todavia, seja construído diante de um parlamento plural e independente, estabelecido a partir de um processo democrático de equilíbrio no exercício do poder de controle das

³²² ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Constituição, Governo e Governabilidade. **In:** Daniel Wei Liang Wang (Org.) **Constituição e Política na Democracia:** Aproximações entre Direito e Ciência Política. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 219.

instituições e, conseqüentemente, por meio do fortalecimento de políticas públicas que possam, ao recriar círculos virtuosos positivos, aumentar a participação e a confiança social. Nesse sentido, Uslaner e Rothstein:

Exactly how these long-term trajectories work remains to quite some extent a puzzle but as these examples and our study show, it is very difficult not to take such long-term effects into account when we try to explain the huge differences that exist between contemporary countries for important things like persecution of minorities, control of corruption and representative democracy. Our theoretical argument is that a state that establishes free broad based education sends out an important signal that is not primarily an — private goodll apparatus for oppression and extraction in the hands of an elite, but that it also can produce a certain amount of fairness and — public goodsl. The policy lessons that comes out from the collective action approach to corruption – to launch policies that increases social trust - is thus diametrically different from the advice coming out from the principal-agent theory that stresses increased use of economic incentives.³²³

Assim constatado, nosso entendimento teórico-científico na presente tese, defende que, ainda que editadas as “melhores” leis imagináveis, a implementação de um ordenamento jurídico estável, imparcial, acessível e aplicável a todos os cidadãos, só será possível por meio de um sistema educacional universal que estabeleça uma educação ampla, gratuita e eficaz na qualificação dos cidadãos para que, uma vez conscientes e educados, possam exercer com eficiência o controle social e fazer valer o arcabouço legislativo disponível.

3.3.2 O Exemplo da Legislação Eleitoral Brasileira

Como alinhavado nos Capítulos anteriores desta tese, pode-se afirmar que o desenvolvimento da corrupção pode ser consequência natural da ausência de controles eficientes, edificados a partir de um processo legislativo representativo e legítimo, comprometido com o próprio Estado de Direito. O controle político-eleitoral, portanto, pode ser instituído de forma totalitária e intransponível por meio da edição de legislações permissivas ou, em sentido oposto, através de um processo legislativo transparente e

³²³ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 39-40.

plural que, ao estabelecer um ordenamento jurídico objetivo e eficiente, possibilita o controle e o combate eficaz ao fenômeno da corrupção. Neste particular, algumas tipificações inseridas no ordenamento eleitoral brasileiro podem contribuir para o desenvolvimento do controle político-eleitoral, motivo pelo qual merecem destaque e consideração apartados.

Segundo a legislação brasileira, a qual adotamos como referência técnica para análise da *quaestio* – vide artigo 299 do Código Eleitoral –, o crime de corrupção eleitoral consiste no fato de dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta seja negada. Estabelece o artigo 299 do Código Eleitoral:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena – reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

A *corrupção eleitoral* é, analisando sob qualquer enfoque, uma das ações mais nefastas para o sistema político e, conseqüentemente, para toda a sociedade. No caso brasileiro o ordenamento eleitoral, diversamente do Código Penal brasileiro, onde os delitos de *corrupção ativa* (art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício) e *corrupção passiva* (art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem), são tipificados em dispositivos distintos, prevê o crime de corrupção eleitoral ativa e passiva conjuntamente num mesmo dispositivo, englobando ambas as modalidades de corrupção ativa e passiva, além de admitir a modalidade tentada. O bem jurídico tutelado é a ampla liberdade do exercício dos direitos políticos, notadamente a livre escolha por meio do sufrágio. Cuida-se, portanto, de um tipo penal eleitoral múltiplo com conteúdo amplo, podendo ser executado através de condutas variadas. Note-se que, cuidando-se de delito doloso, seja na corrupção ativa, assim como na corrupção passiva, o elemento subjetivo do tipo exige o

dolo específico³²⁴, com o fim especial de agir em relação à determinação de interferência no exercício do sufrágio, com a finalidade específica de obter e dar o voto, ou também prometer abstenção. A tipificação da conduta delitiva consistente na negociação do voto objetiva naturalmente eliminar o mercado clandestino eleitoral, fazendo valer o livre exercício do sufrágio. Na prática, o crime de corrupção eleitoral previsto no art. 299 do Código Eleitoral, por meio da compra e venda de votos, pode ocorrer das mais variadas formas possíveis e imagináveis, como se pode descrever no Capítulo primeiro desta tese.

Já a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que trata das questões relacionadas com a inelegibilidade de pretensos candidatos a cargos eletivos, foi aprovada depois de um período de turbulência democrática, no qual ocorrem diversas restrições às liberdades individuais e aos direitos políticos, durante a ditadura militar, tendo se preocupado em reestabelecer com vigor os princípios democráticos consagrados na Constituição brasileira de 1988.

O conceito de inelegibilidade está diretamente relacionado com impedimentos que determinam a incapacitação do exercício da cidadania passiva, sendo impedido, portanto, de ocupar cargo político por meio de eleições livres e democráticas. Assim, além dos requisitos positivos previstos no ordenamento eleitoral brasileiro, identificados como condições de elegibilidade, temos as condições negativas que impedem o exercício da cidadania passiva, as quais estão previstas na Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 14, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, com destaque para este último parágrafo. Vejamos:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

³²⁴ “A configuração do crime de corrupção eleitoral exige a presença do dolo específico, qual seja, obter ou dar voto, conseguir ou prometer abstenção, e que os eleitores corrompidos sejam identificados na denúncia. Precedentes. A realização de bingos, com a distribuição de brindes e pedido de apoio político aos presentes, apesar de não ser conduta legalmente autorizada, não se adéqua ao tipo do art. 299 do Código Eleitoral”. BRASIL. TSE – AgRg em REsp 445.395, Rel. Min. José Antônio Dias Toffoli, DJe 29.11.2013.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição. (grifo nosso).

Além das condições negativas previstas constitucionalmente, também existem os impedimentos infraconstitucionais indicados na Lei das Inelegibilidades (LC n. 64/90), determinação constitucional direta do comando do § 9º, que estabelece que lei complementar indicará outras causas de inelegibilidade na defesa probidade administrativa, ou seja, no controle e combate aos atos de corrupção pública e privada, conforme segue:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).

Foi assim, atendendo ao comando máximo da Constituição Federal de 1988, que a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, estabeleceu as seguintes causas complementares de inelegibilidade. Algumas hipóteses da Lei, com pode se observar³²⁵,

³²⁵. Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: a) os inalistáveis e os analfabetos; b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; 3. contra o meio ambiente e a saúde pública; 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo,

podem também se tratar de espécies diretas de responsabilização extrapenal (eleitoral) em virtude da constatação negativa de situações corruptas praticadas por agentes públicos, políticos e governantes no exercício indevido do poder econômico, político ou de autoridade, maculando a regularidade do processo eleitoral. Segundo as normas e sanções previstas pela Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, existe a possibilidade do ato corrupto realizado com finalidade eleitoral ou partidária se erigir à

tortura, terrorismo e hediondos; 8. de redução à condição análoga à de escravo; 9. contra a vida e a dignidade sexual; e 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos; g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade; j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude; o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário; p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22; q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

categoria de abuso do poder político e/ou econômico nos termos da alínea *h* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, hipótese em que os agentes públicos, políticos ou governantes corruptos poderão (deverão) ser penalizados na esfera eleitoral, cumulativamente com outras sanções previstas nas diversas searas do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente, neste caso, com a declaração de inelegibilidade. Na eventual execução simultânea de sanções diversas, provenientes de procedimentos distintos, como na ocorrência prática conjunta de atos de improbidade administrativa, os agentes públicos cumprirão inicialmente a suspensão dos direitos políticos para, depois, cumprirem a inelegibilidade declarada, devendo, entretanto, a pena de inelegibilidade ser absorvida pelo cumprimento da primeira, quando inferior a esta. Isso porque, como é sabido, a suspensão dos direitos políticos (restrição à cidadania ativa e passiva) engloba a própria inelegibilidade (restrição à cidadania passiva).

Também merece análise em separado, o que fará individualmente no próximo item, as alterações na Lei de Inelegibilidades trazidas à baila pela Lei Complementar n. 135/2010, que introduziu no sistema eleitoral brasileiro, alterações drásticas na normatização das inelegibilidades, as quais, diante do tratamento de temas constitucionais complexos e polêmicos, suscitou uma série de debates a respeito da natureza jurídica das sanções de inelegibilidade previstas, notadamente no que respeita à observância dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da presunção de inocência, haja vista a tipificação eleitoral prevista na alínea *e* do art. 1º da LC. 64/90, que considera inelegíveis os condenados por decisões proferidas por órgão judicial colegiado em relação a determinados crimes de maior gravidade e potencial lesivo social, conforme acima transcrito.

A legislação eleitoral brasileira, por meio da chamada “Lei das Eleições”, Lei Federal n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, também faz referência às proibições impostas aos agentes públicos de modo geral, em relação às condutas realizadas durante determinados períodos específicos, antes, durante e depois do pleito eleitoral. O desiderato do legislador foi nitidamente o de preservar a igualdade de oportunidades entre partidos e candidatos nas eleições, muito embora tenha um efeito complementar para também coibir os abusos do poder econômico, político e de autoridade, notadamente quando relacionados com as atividades desenvolvidas por agentes públicos,

em período de campanhas eleitorais, beneficiando indevidamente a terceiros, causando um desequilíbrio ao processo e resultado eleitoral. O ordenamento eleitoral brasileiro, especificamente em seu artigo 73, procura manter a igualdade entre os diferentes concorrentes e greis partidárias, evitando que qualquer agente público possa abusar de suas atribuições, com o objetivo de beneficiar determinados candidatos, partidos ou coligações partidárias. As condutas que estão proibidas de execução por parte dos agentes públicos em campanhas eleitorais são expressas e objetivas, devidamente descritas no dispositivo legal acima mencionado.³²⁶

³²⁶ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; IV- fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários; VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo; VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição; VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º dessa lei e até a posse dos eleitos; § 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da

Merece destaque e referência o fato do legislador brasileiro ampliar bastante o conceito de agente público para os fins de imposição das proibições legalmente descritas. O § 1º do art. 73 da Lei Federal n. 9.504/97, estabelece expressamente que:

*Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.*³²⁷

Esse conceito de agente público é bastante similar ao conceito penal de funcionário público previsto no artigo 327 do Código Penal brasileiro. Pela leitura do próprio comando normativo, serão considerados agentes públicos todos e quaisquer indivíduos que realizem atribuições inerentes ao serviço público ou participe, direta ou indiretamente, das atividades administrativas, independentemente dos vínculos oficiais existente os indivíduos e a administração pública no sentido mais amplo possível, havendo ou não remuneração, em contrapartida. Por agentes públicos devem ser considerados todos como servidores e empregados que desempenhem atividades na administração pública direta, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e instituições públicas, nos diversos entes federativos (União, Estados e Municípios), em todos os níveis e graus, inclusive os agentes políticos detentores de mandatos eletivos,

administração pública direta, indireta, ou fundacional; § 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos à reeleição de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público; § 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição; § 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis à multa no valor de cinco a cem mil UFIRs; § 5º No caso de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma (redação dada pela Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999); § 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência; § 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III; § 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem; § 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

³²⁷ Art. 73, § 1º, da Lei Federal n. 9.504/97.

assim como os empregados da administração pública indireta, das autarquias, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Diversamente da seara eleitoral, o delito privado de “Caixa 2”, conforme estabelece a legislação brasileira – preceito normativo contido no art. 1º, incisos I e II, da Lei n. 8.137/90328 –, tem previsão expressa, tipificando como crime o recebimento de dinheiro não contabilizado ou declarado aos órgãos de fiscalização estatais.

Apenas para exemplificar, muitas pessoas jurídicas se valem da prática criminosa do “Caixa 2” para criar uma contabilidade paralela, deixando de registrar determinadas operações contábeis de entradas ou saídas no fluxo do caixa financeiro da empresa. O dinheiro proveniente desta contabilidade paralela, usualmente, pode ser utilizado para o financiamento ilegal de atividades criminosas ou para suprimir os pagamentos de impostos devidos. Em resumo, o “Caixa 2” pode ser identificado como qualquer recurso financeiro não contabilizado nas operações oficiais das empresas. Assim, deixar de declarar um valor, ou declarar um valor menor diverso do verdadeiro é considerado crime de sonegação fiscal, segundo a legislação brasileira.

Considerado uma prática ilegal na legislação brasileira, o crime de “Caixa 2” também ser enquadrado como delito contra a ordem financeira, conforme previsto no art. 11 da Lei Federal n. 7.492/86. Neste particular, não raras vezes o crime de “Caixa 2” é utilizado como instrumento de organizações criminosas para a lavagem de dinheiro, situação esta que, igualmente, trataremos em tópico individualizado para melhor estudo deste fenômeno.

Em se tratando de prática criminosa relacionada às eleições, quando o recebimento de recursos financeiros não contabilizados e não declarados oficialmente pelos candidatos nas respectivas prestações de contas eleitorais, o “Caixa 2”, embora ainda considerado como crime, não possui uma capitulação especializada no Código Eleitoral brasileiro, sendo enquadrado genericamente na tipificação prevista no art. 350 do Código Eleitoral brasileiro:

³²⁸ Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I - omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II - fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais: Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.³²⁹

Como se pode observar, na seara eleitoral, o crime do “Caixa 2” pode também ser identificado por meio do repasse ilícito de recursos econômicos para partidos políticos, candidatos ou campanhas eleitorais que não foram contabilizados no fluxo oficial das respectivas contas eleitorais e devidamente informados à Justiça Eleitoral.

Por fim, segundo as novas regras brasileiras para financiamento de campanhas eleitorais, por meio da chamada Minirreforma Eleitoral ou Lei Federal n. 13.488/2017 – recordando o fato do Supremo Tribunal Federal em 2015, na ADI 4650/DF³³⁰, já ter declarado a inconstitucionalidade de doações realizadas por pessoas jurídicas –, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)³³¹,

³²⁹ BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1985.** Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 31 out. 2019.

³³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da judicial review, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguardadas condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias. 2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais expansiva e particularista por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais deferentes e formalistas, sobre as escolhas políticas exercidas pelas majorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria. 3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de normas fundamentais (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4.650, DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. LUIZ FUX. Publicação: 17/09/2015.

³³¹ BRASIL. **Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>. Acesso em: 31 out. 2019.

determinando a distribuição nos seguintes percentuais: a) 2% divididos igualmente entre os partidos políticos com os estatutos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral; b) 35% divididos entre os partidos políticos que tenham pelo menos 1 representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral respectiva; c) 48% divididos entre os partidos políticos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; e d) 15% divididos entre os partidos políticos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, também consideradas as legendas dos titulares. Outra novidade foi a previsão do *crowdfunding* eleitoral, instituto que possibilita o financiamento coletivo de campanhas eleitorais, conhecido popularmente como “*vaquinha*” eleitoral. Foi previsto e aprovado igualmente o autofinanciamento, no limite de 10% dos rendimentos brutos dos candidatos, não podendo ultrapassar o valor de 10 salários-mínimos. O teto de limite gastos de campanhas eleitorais por cargos eletivos também foi proporcionalmente previsto. Todavia, como constatado alhures, seja adotado o financiamento público ou privado de campanha, as doações eleitorais “não declaradas” tenderão a persistir, fruto da deficiência dos instrumentos de controle da corrupção política e eleitoral. Aliás, se o objetivo da Lei Federal n. 13.488/2017, foi aperfeiçoar os instrumentos legais de controle, eliminando vícios e irregularidades nas doações eleitorais, parece que ficou apenas na tentativa.

3.3.3 A Lei Ficha Limpa

Como anunciado em tópico anterior, a Lei Complementar n. 135/2010, determinou alterações de peso no comando normativo da Lei de Inelegibilidades, ao incluir, dentre outras alterações e novidades, a alínea e no art. 1º do referido Diploma Legal, considerando inelegível os condenados em decisões judiciais de órgãos colegiados, ainda que não transitado em julgado, pela prática de delitos de alta repercussão social, como, por exemplo, os crimes praticados contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o sistema financeiro e o mercado de capitais; contra o meio ambiente e a saúde pública; com a lavagem de dinheiro e o tráfico de entorpecentes, bem como determinados crimes eleitorais, outros

praticados o com abuso de autoridade e, ainda, aqueles cometidos por organizações criminosas.

Registro histórico, o Brasil parou para pedir a aprovação da intitulada “Campanha da Ficha Limpa”. Depois de uma exitosa mobilização popular liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, com a adesão de mais de 1,5 milhões de brasileiros, o projeto legislativo que alterou a Lei Complementar nº 64, de 1990, no sentido de restringir a entrada na disputa eleitoral de candidatos que não atendam requisitos mínimos de vida pregressa, restou aprovado e sancionado, passando a ser aplicado para as eleições brasileiras em todos os níveis da Federação (União, Estados e Municípios). Como se disse, a mudança legislativa inovou ao declarar inelegíveis candidatos condenados por órgão judicial colegiado, ainda que antes do trânsito em julgado. A chamada “Lei da Ficha Limpa” é um bom exemplo do que representa a força e a potência da mobilização social organizada, articulada por lideranças e por entidades associativas, privadas, sociais, religiosas, etc.

Além da mobilização social e da pressão popular determinante para aprovação das reformas eleitorais levadas ao ordenamento, dois pontos merecem uma breve abordagem.: a) o dispositivo da “Lei da Ficha Limpa” viola o princípio constitucional da presunção de inocência e, portanto, é inconstitucional? e b) a aplicação do dispositivo da “Lei da Ficha Limpa” é imediata ao tempo de seu vigor e se aplica a casos pretéritos?

Inicialmente, cumpre recordar que a iniciativa de projeto de lei que culminou com a aprovação da “Lei da Ficha Limpa” surgiu justamente do comando constitucional que determina a absoluta e prioritária defesa da probidade administrativa. Segundo entendimento prevaemente do STJ, o princípio constitucional da moralidade administrativa foi erigido ao status de “princípio proeminente”, de forma que todo ato ou atividade administrativa nele deve se orientar. Assim, com o objetivo de preservar a necessária moral condutora da atividade pública, é imperioso expurgar os vícios que o afrontem.³³² Para o Superior Tribunal de Justiça, a defesa do princípio constitucional da

³³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Constitucional. Administrativo. Concurso Público com procedimento eivado de irregularidades. Declaração de nulidade de alguns atos do concurso. Possibilidade. O princípio da moralidade foi alçado, pelo Constituinte, a categoria de Princípio Proeminente, regedor de toda a atividade na administração pública. É lícito à Administração, tendo em vista a conveniência e o interesse público, alterar, a qualquer tempo, unilateralmente, as regras estabelecidas para uma das fases

moralidade administrativa admite a adoção de medidas de caráter excepcional, como o afastamento do cargo de Prefeito denunciado em ação penal que se apura o mau uso de verbas públicas.³³³ Mas, o que isso realmente significa?

Com relação ao novo significado emprestado pela Constituição da República ao princípio da moralidade administrativa, a partir do reconhecimento de sua autonomia, o legislador constituinte deixou clara sua intenção de estabelecer uma maior operatividade e abrangência ao princípio, o que pode ser visivelmente constatado pelo conteúdo normativo do art. 37, *caput*, e § 4º; art. 5º, inciso LXXIII; e, art. 85, inciso V, todos do Texto constitucional.

Assim, a partir da inserção constitucional do princípio da moralidade administrativa, são inválidos os atos administrativos ignorantes à valoração do conteúdo do princípio da moralidade, mesmo quando observado o devido processo legal, cabendo à Administração Pública revisá-los, seja de ofício ou após provocação por parte de terceiros, sem prejuízo da determinação judicial. Esse novo significado valorativo, como já observado, possibilita o controle judicial da discricionariedade administrativa, não mais restrito somente ao princípio da legalidade.

Como se percebe, o controle da atuação administrativa, inclusive em relação aos atos discricionários, ganhou com a determinação constitucional uma obrigatoriedade insuperável de observância dos padrões ordinários esperados para o exercício das atividades inerentes à administração pública. Esse novo significado acrescenta muito ao ordenamento jurídico brasileiro, porquanto possibilita o enfrentamento de vícios que se

do concurso publico, sem qualquer ofensa ao direito (adquirido) dos candidatos. A irregularidade na publicidade de atos de concurso publico, a ponto de prejudicar, tendo em vista a exiguidade de prazo estabelecido para realização de uma das provas, a grande número de candidatos inscritos, justifica a anulação de uma das fases do certame, visando a manter o primado da moralidade nas atividades dos órgãos da administração. Recurso a que se nega provimento. Decisão unânime. Recurso Ordinário em Mandado Segurança n. 1.128, PR - 1ª Turma, rel. Ministro DEMÓCRITO RAMOS REINALDO. DJU, pág. 5.217. Publicação: 29/03/1993.

³³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MEDIDA CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO. ADMISSÃO EM RARA EXCEPCIONALIDADE. PREFEITO. DENÚNCIA. IMPROBIDADE. AFASTAMENTO DO CARGO. PROVIDÊNCIA QUE SE IMPÕE EM BENEFÍCIO DO ERÁRIO E DA MORALIDADE PÚBLICA. - Constituindo os fatos irrogados ao Prefeito, crime em tese, e havendo possibilidade de, no exercício do cargo, manipular documentos, pressionar testemunhas, dificultando a apuração dos fatos, e mais, com vistas a repetição da conduta reprovável, impõe-se decretar o afastamento temporário do Prefeito até o término da instrução criminal e julgamento do mérito, motivadamente (art. 2º, II, de Decreto-lei 201/67). 5ª Turma. AGRMC 1411/PA. Rel. Min. JOSÉ ARNALDO DA FONSECA. Julgamento: 22/09/1998.

encontram entranhados no agir público, condutas corruptas e corruptoras enraizadas na cultura político-administrativa brasileira, pertencentes a um quadro de antivalores morais, ainda incorporados às estruturas mentais de largas camadas da sociedade brasileira atual.

Assim, e considerando que a (re)construção do significado da moral administrativa é proveniente da própria sociedade à qual se destina, a concepção garantista – presente um agir instrumental por parte da administração pública – fortalece o entendimento da preservação e implementação das garantias de direitos contra eventuais postulados e decisões provenientes de maiorias ou minorias. Trata-se, pois, de uma moral padrão juridicizada que se encontra respaldada por uma série de outras garantias e princípios constitucionais e perfeitamente interligada com os direitos fundamentais, que objetiva dar concreção a esses padrões de comportamento universalmente consagrados.

Outro significado atual do princípio da moralidade é sua amplitude em relação ao controle estatal, atingindo as searas administrativa, legislativa e judiciária, não só proibindo a execução de atos e de condutas dissociadas dos interesses coletivos, como também exigindo o respeito e a realização dos valores provenientes de princípios e garantias constitucionais. O princípio da moralidade administrativa, portanto, é uma bússola constitucional orientadora da atividade pública que possui como centro de gravidade os próprios direitos fundamentais.

Por essas razões, e levando-se em consideração as transformações contemporâneas, pode-se afirmar que o princípio da moralidade administrativa é, hoje, no Brasil, um comando jurídico autônomo da maior relevância. Sua significação valorativa restou consagrada pelo art. 37, *caput*, e, art. 5º, inciso LXXIII, da CR, configurando-se como princípio constitucional independente e obrigatório à observância dos valores e preceitos morais exigidos dos agentes públicos no interesse coletivo.

Portanto, parece claro, esse novo significado constitucional não é figurativo ou simbólico, devendo determinar consequências práticas decisivas, a partir de sua nova configuração no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive para declarar inelegível, ainda que não tenha ocorrido o trânsito em julgado, os condenados por crimes incompatíveis com a probidade administrativa em sentenças criminais proferidas por órgãos judiciais

colegiados. A cautela com o trato da coisa pública, exige esta priorização do interesse coletivo da sociedade em detrimento do eventual direito individual de ser candidato a um determinado cargo eletivo.

Em sentido contrário, em relação a eventual (in)constitucionalidade da “Lei da Ficha Limpa”, há quem sustente que as novas regras de inelegibilidade realmente ferem o conteúdo normativo constitucional³³⁴, o qual estabelece que nenhuma pessoa será considerada culpada antes do trânsito julgado de sentença condenatória criminal. Em que pese precedente judicial neste sentido³³⁵, importante esclarecer que a inelegibilidade não pressupõe culpa formada, não havendo que relacioná-la com o princípio da presunção da inocência. A inelegibilidade pode e está relacionada muitas vezes com circunstâncias diversas e alheias a eventuais condenações judiciais criminais. Portanto, a “Lei da Ficha Limpa” é constitucional!

Segundo sustenta Barros, diante do ordenamento constitucional que determina a existência de mecanismos para impedir a participação desqualificada de candidatos manifestadamente propensos às condutas opostas à probidade administrativa:

1. *É razoável um aspirante a um mandato eletivo, que tem vários processos criminais e ainda responde a várias ações civis públicas por improbidade administrativa em virtude de desvios de verbas públicas, ser elegível? Ou seja, ser um pretense candidato a gerir os recursos oriundos do Estado?*
 2. *A moralidade não seria a primeira característica a ser averiguada como condição de elegibilidade a um aspirante de um cargo público?*
 3. *Deve haver condições éticas mínimas necessárias para ocupar um cargo político?*
 4. *O princípio do estado de inocência é o escudo fiel protetor dos políticos corruptos e um fator intransponível que permite a perpetuação de seres ímprobos no poder?*
- Evitar que acusados sejam elegíveis mesmo antes do trânsito em julgado de uma sentença pela condenatória proferida por um órgão colegiado, dar ensejo a um grande debate que pode ter como tema central o hipotético conflito entre o princípio da não culpabilidade antecipada e o do princípio da vida progressa proba. Um de índole processual penal defende que*

³³⁴ Segundo o conteúdo constitucional do princípio da presunção de inocência, nos termos do artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal brasileira de 1988, “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

³³⁵ O STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 144 decidiu pela impossibilidade do impedimento de candidaturas sem as respectivas condenações transitadas em julgado, haja vista o princípio constitucional da presunção de inocência.

“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”. (Fundamento constitucional: art. 5o, inciso LVII da Constituição Federal).

Em nenhum dos dois casos supracitados houve violação ao princípio que a doutrina clássica denomina “presunção do estado de inocência”, por quê? Porque temos que fazer uma divisão:

a) Princípio da não culpabilidade antecipada (ou presunção do estado de inocência) é direcionado ao processo penal (ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória), aqui, o bem jurídico tutelado é a liberdade individual.

b) Princípio da vida pregressa proba é destinado ao Direito Eleitoral. O bem jurídico tutelado é de natureza coletiva, destarte, de interesse de todos, para os quais é primordialmente salutar que as res pública esteja protegida de criminosos e indivíduos ímprobos.

Ad conclusio, entendemos que a lei dos “fichas limpas” (lei da probidade) além de constitucional e também uma norma primordialmente salutar para reacender a esperança de uma notória diminuição na patente proliferação de políticos desonestos que causam incomensuráveis danos ao erário público.³³⁶

Todavia, há quem defenda a flagrante inconstitucionalidade do texto legal. De Mori Peixoto sustenta que a norma viola o princípio da presunção de inocência consagrado como direito fundamental na Constituição brasileira, ressaltando que:

Resta mais uma vez comprovado, juridicamente, a barbárie e a flagrante inconstitucionalidade que é a antecipação de qualquer efeito da decisão penal sem o trânsito em julgado. Essa não é uma vontade minha, mas do constituinte pátrio que inscreveu esse princípio como regra de matriz constitucional, logo impondo limites ao legislador ordinário em suas futuras empreitadas. Não pode a “Lei da ficha Limpa, portanto, superar esse limite, tampouco o Poder Judiciário, mesmo o Supremo Tribunal Federal, que é órgão julgador, e não legislador, podendo menos ainda querer reescrever a Constituição.³³⁷

A aplicação imediata e retroativa também é questão incontroversa. Em consulta³³⁸ formulada ao TSE, o Ministro Hamilton Carvalhido, constatando a ausência de alteração legislativa no processo eleitoral propriamente dito, conheceu e respondeu afirmativamente à consulta no sentido da aplicação imediata da Lei Complementar nº

³³⁶ BARROS, Francisco Dirceu. A constitucionalidade da Lei Ficha Limpa. *In: Estado de Direito*. 27. ed., ano IV, 2010. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/constitucionalidade-da-lei-ficha-limpa/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³³⁷ PEIXOTO, Geovani De Mori. A inconstitucionalidade da ‘lei de ficha limpa’ e o direito do ex-presidente lula ser candidato. *In: Empório do Direito*, 10 fev. 2018.

³³⁸ BRASIL. TSE – **CONSULTA Nº 1120-26.2010.6.00.0000** – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Consulente: Arthur Virgílio do Carmo Ribeiro Neto. Advogado: Walter Rodrigues de Lima Junior.

135/2010, “Lei da Ficha Limpa”. Como assevera, seus termos não deixam dúvida quanto a alcançar situações anteriores ao início de sua vigência e, conseqüentemente, as eleições que ocorram depois de sua vigência.

Como se vê, a situação, ao contrário do que aparenta, é simples e razoável. É que as alterações constantes da Lei Complementar nº 135/2010, possuem a natureza de norma eleitoral material, não se cuidando, pois, com normas relativas ao processo eleitoral, deixando de incidir a vedação prevista no art. 16 da Constituição Federal brasileira³³⁹, que observa o princípio da anualidade, determinando a não aplicação normativa para as eventuais eleições que ocorram no ano da respectiva vigência legal.

Com bem observado pelo Ministro Hamilton Carvalhido³⁴⁰, ao confrontar a aplicação do disposto no art. 14, § 9º³⁴¹, com os efeitos da presunção de inocência prevista no art. 5º, inciso LVII, ambos da Constituição Federal de 1988, a vida progressiva abrange antecedentes sociais e penais, motivo pela qual deve ser aplicada a presunção de não culpabilidade, enquanto o disposto no art. 14, § 9º, restringe o direito fundamental à elegibilidade, consagrando o comando constitucional da proibição administrativa para o exercício do mandato político, decorrente dos eventuais crimes praticados pelo candidato inelegível. E, conclui:

A regra política visa acima de tudo ao futuro, função eminentemente protetiva ou, em melhor termo, cautelar, alcançando restritivamente também a meu ver, por isso mesmo, a garantia da presunção da não culpabilidade, impondo-se a ponderação de valores para o estabelecimento dos limites resultantes à norma de inelegibilidade. Fê-lo o legislador, ao editar a Lei Complementar nº 135/2010, com o menor sacrifício possível da presunção de não culpabilidade, ao ponderar os valores protegidos, dando eficácia apenas aos antecedentes já consolidados em julgamento colegiado, sujeitando-os, ainda, à suspensão cautelar, quanto à inelegibilidade.³⁴²

³³⁹ BRASIL. Constituição Federal. Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

³⁴⁰ BRASIL. TSE – **CONSULTA Nº 1120-26.2010.6.00.0000** – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL.

³⁴¹ BRASIL. Constituição Federal. Art. 14. [...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida progressiva do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

³⁴² BRASIL. TSE – **CONSULTA Nº 1120-26.2010.6.00.0000** – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL.

O processo eleitoral alcança somente as normas instrumentais diretamente relacionadas com as próprias eleições, incluindo a fase inicial, com a apresentação e análise das candidaturas, até a fase final, finda com a diplomação dos candidatos vitoriosos no pleito eleitoral. Assim, tratando-se de alterações legislativas de caráter material, a aplicação da “Lei da Ficha Limpa” foi medida que se impôs de imediato para as eleições sucessivas, retroagindo para analisar situações anteriores.

Todavia, como é de fácil percepção, as simples alterações legislativas – não obstante, representarem importantes instrumentos de efetividade contra a impunidade e de combate à corrupção política (e eleitoral) que campeiam a coisa pública e o processo eleitoral – não são suficientes, por si só, para mudar uma cultura patrimonial consubstanciada no individualismo e numa simbiose institucional entre a coisa pública e a privada, ainda com bastante destaques nas eleições brasileiras.

Assim sendo, é preciso despertar a sociedade para uma grande reflexão envolta num processo educativo para reflexão crítica a partir do sujeito, do meio ambiente em que vive e todas as práticas e vícios consolidados historicamente nas eleições nacionais. Enfim, como já se disse e se repete, torna-se necessário construir uma nova cultura de controle social utilizando a educação como instrumento de transformação coletiva. Nesse contexto, cumpre reafirmar a importância de mobilizações sociais com a campanha da Lei da Ficha Limpa e o projeto O que você tem a ver com a corrupção?, a partir do papel instrumental da educação na formação de uma nova consciência cidadã, voltada contra qualquer espécie de governo déspota, arbitrário ou corrupto.

Em resumo, o que se propõe urgente em entornos com democracias frágeis e instituições débeis como as latino-americanas – muito mais do que determinar teorias ou fórmulas acadêmicas certas – é instigar o espírito crítico dos cidadãos, tendo como ponto de partida a seguinte indagação: O que todos nós temos a ver com as eleições e a corrupção política? Neste contexto, novas iniciativas populares podem buscar o aperfeiçoamento das opções existentes e a descoberta de novas alternativas que ajudem a melhorar os instrumentos de controle e os critérios de escolhas de candidatos aos cargos eletivos, a exemplo da inelegibilidade constitucionalmente imposta aos candidatos condenados por órgãos colegiados pela prática de delitos gravíssimos, ainda que a sentença criminal não tenha transitado em julgado.

Assim, diante das condições e consequências, fáticas e jurídicas, oriundas da aplicação da chamada Lei da Ficha Limpa, assim como de todas as circunstâncias da legislação eleitoral prevista no ordenamento jurídico brasileiro, permeadas de polêmicas e questionamentos jurídicos e ideológicos, especialmente em tempos de “demonização” do sistema de justiça frente aos resultados da operação “Lava Jato”, cumpre verificar as condições de controle disponibilizadas pelo Poder Judiciário na tarefa de implementação objetiva e imparcial do ordenamento jurídico e, conseqüentemente, no controle efetivo do fenômeno da corrupção, o que se fará no item próximo.

3.4 CONTROLE JUDICIAL DA CORRUPÇÃO

O controle judicial da corrupção é função típica do Poder Judiciário, sendo exercido, em regra, punitivamente com o objetivo de controlar as práticas corruptas ocorridas por meio do princípio da legalidade, não podendo o magistrado agir de ofício, devendo ser provocado pelos demais atores processuais, notadamente pelo titular da ação penal, representando um controle externo em relação aos atos criminosos praticados eventualmente por empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Nesse sentido, a comunidade internacional reclama a existência de um controle judicial eficaz, imparcial e independente, que possa aplicar objetivamente o ordenamento legal para punir os responsáveis pelos atos de corrupção praticados em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, comuns a governos neoautoritaristas, como ocorre em boa parte da América Latina.

Embora muitos ordenamentos legais possuam leis anticorrupção exemplares formalmente, não raras vezes, estes estatutos legais não conseguem alcançar os efeitos práticos desejados. Embora consubstanciadas teoricamente na formalidade de um texto legislativo operante, acabam sendo irrelevantes na realidade fática e jurídica. Assim, o controle do fenômeno da corrupção também passa necessariamente pela existência de um Poder Judiciário independente, eficaz, forte, imparcial e resolutivo. Neste particular, despercebida não passa a importância da existência de um processo educativo comprometido com a formação de uma nova ética universal de controle social. Leis “perfeitas” só podem ser aplicadas por uma sociedade que tenha consciência de seus

direitos e de suas obrigações, estabelecida a partir da conquista de instituições fortes e confiáveis, presentes em sítios que valorizem o desenvolvimento de uma cultura de respeito ao ordenamento jurídico, comprometida com o coletivo e exigindo a aplicação indistintamente da lei para todos os cidadãos, independentemente do poder político, econômico e de autoridade que eventualmente exerçam.

Nesse sentido, o Poder Judiciário é decisivo e fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Como informa Rose-Ackerman³⁴³, juízes honrados ou corruptos – podem determinar o rumo de toda uma política pública. Como se sabe, decisões judiciais ajudam a determinar a própria distribuição de riquezas e de poderes numa sociedade, podendo, inclusive, ocorrer o desvio de condutas destinadas ao desvirtuamento do ordenamento jurídico e a concessão de benefícios particulares indevidos. Uma magistratura corrupta ou politicamente vinculada, dependente dos “*donos do poder*”, pode estimular índices elevados de corrupção, impedindo o implemento de reformas positivas de combate à criminalidade e invalidando a aplicação do ordenamento jurídico vigente. Já uma judicatura honrada, confiável e respeitada socialmente, tem uma série de cuidados que deve observar para resistir e confrontar eficazmente os governos institucionalizados pela corrupção, fazendo valer indistinta e imparcialmente o império da lei a todos. No Brasil dos tempos atuais, por exemplo, magistrados e tribunais independentes têm sido fundamentais para conduzir processos criminais diversos envolvendo o alto comando da elite brasileira, na chamada operação “Lava Jato”.³⁴⁴ Aliás, nos últimos anos, a atuação firme dos diversos órgãos de controle e de combate ao fenômeno da corrupção tem contribuído sobremaneira para o desenvolvimento da jurisprudência e a efetividade da tutela jurisdicional relaciona aos crimes praticados

³⁴³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 208-209.

³⁴⁴ “A operação Lava Jato é a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Iniciada em março de 2014, com a investigação perante a Justiça Federal em Curitiba de quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, a Lava Jato já apontou irregularidades na Petrobras, maior estatal do país, bem como em contratos vultosos, como o da construção da usina nuclear Angra 3. Possui hoje desdobramentos no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, além de inquéritos criminais junto ao Supremo Tribunal Federal para apurar fatos atribuídos a pessoas com prerrogativa de função. Estima-se que o volume de recursos desviados dos cofres públicos esteja na casa de bilhões de reais. Soma-se a isso a expressão econômica e política dos suspeitos de participar dos esquemas de corrupção investigados”. (BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**: Operação Lava Jato. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 11 nov. 2019).

contra a Administração Pública. Aliás, a Ação Penal n. 470³⁴⁵, por exemplo, que tinha como objeto o esquema do “Mensalão”, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2012, reconhecendo na prática a *Teoria do Domínio do Fato*³⁴⁶, possibilitando o reconhecimento de autorias criminosas em grandes delitos de corrupção passiva, afastando a necessidade de comprovação do exercício de um ofício “específico”, em relação a agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

Como se vê, o Poder Judiciário adquire uma importância fundamental em países que buscam desenvolver instituições fortes e estabelecer definitivamente o império da lei acessível e ao alcance de todos os cidadãos. Entretanto, em muitos entornos em desenvolvimento, como ocorre na América Latina, os juízes e tribunais, diante de um sistema legal que pouco funciona, apresentam muitas dificuldades. A corrupção acaba se apresentando como uma resposta aos problemas subjacentes constatados na Administração da Justiça, e, a presença de subornos, benefícios ou recompensas generalizadas, podem dificultar ainda mais o rompimento de círculos viciosos negativos instituídos no sistema de justiça. Neste particular, como ressalta Rose-Ackerman³⁴⁷, podem existir três níveis de dificuldades que devem ser enfrentadas e resolvidas: a) a natureza do próprio sistema legal; b) a fragilidade da Administração da Justiça; e c) um judiciário incapaz de desempenhar suas funções de controle em relação aos outros poderes e instituições, assim como em relação ao poder econômico constituído. Ademais, mesmo quando países e governos se comprometam com a instituição de um sistema democrático e um mercado pautado pela livre concorrência, inexistindo leis que possam reger eficientemente a iniciativa privada ou, quando presentes, são vagas e contraditórias, muitos magistrados, ainda que honrados, poderão ter dificuldades para a resolução efetiva dos problemas levados à tutela jurisdicional. Nestes casos, com um poder discricionário atribuído indevidamente aos juízes – que

³⁴⁵ A Ação Penal n. 470 que tramitou no STF, envolvia muitos réus acusados de participar do esquema de compras de votos que ficou conhecido como “Mensalão”, relacionado a vários crimes do colarinho branco, ocasião em que STF responsabilizou mandantes intelectuais por participação nas práticas corruptas respectivas.

³⁴⁶ Segundo a Teoria do Domínio do Fato o autor é quem tem o domínio do fato, exercendo assim o controle pleno da situação concreta, podendo decidir os destinos das práticas delitivas, consumando ou, mesmo, desistindo da prática criminosa.

³⁴⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 210.

muitas vezes são obrigados a legislar – pode-se criar um ambiente propício ao desenvolvimento do fenômeno da corrupção, aumentando a insegurança jurídica, gerando incertezas e um ambiente sem nitidez em relação aos direitos e às obrigações, atrapalhando a competitividade e eficiência dos negócios.³⁴⁸ Rose-Ackerman³⁴⁹ complementa: “*Esta incertidumbre hace de los tribunais el lugar ideal para negociar, para la corrupción y para el enriquecimiento personal.*” No Brasil, como em quase em toda América Latina, as incertezas sobre a aplicação do ordenamento jurídico – havendo leis e interpretações diversas conforme o gosto dos clientes –, comprovam um visível descompasso entre a formalidade do texto legal e a solução prática levada a efeito por meio dos litígios judiciais.

Se a lei escrita nos códigos não representa muito e o Poder Judiciário funciona manco, os jurisdicionados tenderão a evitar a busca da tutela jurisdicional, ao menos que estejam certos que poderão contar com a simpatia do magistrado ou dos tribunais, quando possível o pagamento de subornos e a oferta de benefícios indevidos. Nestes casos, a corrupção é um sintoma da existência de problemas mais graves no sistema de justiça. A solução, acima do estímulo e da confiança para o amplo exercício da tutela jurisdicional, passa pela criação de um marco legal seguro para a atividade governamental e o desenvolvimento da iniciativa privada. Se as leis são claras e a aplicação do ordenamento é segura e padronizada, não só existirão menos litígios, como os casos serão resolvidos com maior agilidade, eficiência e facilidade.³⁵⁰ Em segundo lugar, ainda que encontremos leis claras e objetivas, a institucionalização do pagamento de subornos para os magistrados “certos”, nos momentos estrategicamente apropriados, pode implicar alguns custos financeiros e inconvenientes para o exercício da tutela jurisdicional. Ademais, em determinados entornos institucionais, os pagamentos de subornos podem ser uma forma agilizar as decisões judiciais quando são excessivamente demoradas e são comuns os atrasos nos trâmites burocráticos dos

³⁴⁸ ANDRADE, Robson Braga de. *Os danos da insegurança jurídica para o Brasil*. In: **Revista Veja**. 14 set. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/os-danos-da-inseguranca-juridica-para-o-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

³⁴⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 210.

³⁵⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 211-2.

cartórios judiciais. Rose-Ackerman analisa a situação com precisão prática: “*Los que pagan sobornos son situados em cabeza de la cola, aumentando sí la espera para las personas honradas y, quizá, induciendo a más solicitantes a pagar por un servicio rápido.*”³⁵¹

Somando-se a tudo isso, e o que pode não ser tão incomum em muitos sistemas de justiça da América Latina, as condutas comprometedoras de muitos magistrados – tanto no exercício da magistratura, quanto no cotidiano da vida social –, podem afetar severamente a confiança social na aplicação do ordenamento jurídico objetiva e indistintamente a todos os cidadãos, e, conseqüentemente, abalar a própria credibilidade do sistema de Justiça. Em alguns países, por exemplo, pode ser comum a prática de encontros clandestinos entre magistrados, advogados, políticos e/ou empresários, muitos dos quais envolvidos, direta ou indiretamente, em litígios concretos a serem analisados e julgados pelos próprios magistrados.

Infelizmente, a postura de muitos magistrados³⁵² e atores de poder, vem chamando a atenção de muitos seguidores de algumas sociedades em desenvolvimento. Não só de operadores do direito ou técnicos da área jurídica, como também de leigos, – muito além de conteúdos normativos ou jurídicos relacionados às decisões judiciais – parecem perplexos diante da postura expansiva, desmedida, incoerente, contraditória e ilimitada de magistrados e outros atores do jogo, frente aos inúmeros escândalos de corrupção que vêm assombrando muitas sociedades modernamente.

Dito isso, longe de qualquer julgamento indevido ou recriminação inapropriada em relação às ações de magistrados, membros do Ministério Público, defensores, advogados, dentre outros operadores e atores do jogo, permito-me dividir algumas reflexões a partir de alguns importantes ensinamentos da magistrada norte-americana do Distrito de Illinois, Virginia Kendal. Com a palestra intitulada *What happens after I go*

³⁵¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 213.

³⁵² GHIZZO NETO, Affonso. Suprema vergonha. **In: ND – Notícia de Santa Catarina**. 24 out. 2017. Disponível em: <https://ndmais.com.br/opiniaao/artigo/suprema-vergonha/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

home? 353, Kendal estabelece, muito além das atividades administrativas e de magistratura, desenvolvidas pelos juízes americanos nos interiores dos fóruns e dos tribunais, alguns parâmetros de condutas sociais que devem ser observados por parte dos magistrados estadunidenses. Uma importante reflexão sobre o comportamento esperado dos magistrados fora de seus ambientes de ofício. Afinal, quais os limites e quais os comportamentos a serem observados por juízes no cotidiano comum de suas vidas em sociedade? Existem cuidados e limitações específicas? Quais as armadilhas que poderão se impor na vida prática? Enfim, como proceder na vida social sem que ocorram questionamentos e/ou impedimentos em relação às respectivas atividades jurisdicionais?

Kendal destaca inicialmente as três principais áreas de preocupação que devem ser diligenciadas pelos magistrados: a) manifestações escritas, ou gravações sonoras, ou audiovisuais; b) participação social (socialização); e c) atividades complementares de trabalho (trabalhos externos). As primeiras dizem respeito às manifestações escritas, gravações ou audiovisuais divulgados em jornais, blogs ou em outras mídias sociais, como twitter, facebook, instagran, etc. Já a socialização abarca os eventos que o magistrado participa no seu cotidiano, lazer, festas, participação em clubes de serviço ou outras organizações e instituições de caridade, além, conforme a hipótese, da eventual participação na vida política local. Por fim, quanto às últimas, se encontram as atividades externas, como advocacia ou outras funções remuneradas.

Kendal destaca ainda quatro cânones sagrados que deveriam guiar a conduta dos juízes americanos em suas atividades profissionais e na vida privada, verdadeiros princípios de condutas, quais sejam: 1 - Ser imparcial; 2 - Ser íntegro e profissional; 3 - Ser apenas um servidor público de qualidade; e 4 - Ser avesso à político-partidária.

No que respeita ao primeiro cânone³⁵⁴, princípio ou mandamento de conduta, “ser imparcial”, observa que os funcionários do judiciário, especialmente os magistrados,

³⁵³ Ensinamentos colhidos presencialmente pelo autor da Tese durante a videoconferência com a magistrada Virginia Kendal, do Distrito de Illinois, Washington D.C., USA. (KENDAL, Virginia. “**What happens after I go home?**”. Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017).

³⁵⁴ Kendal ressalta as principais implicações decorrentes do primeiro cânone, “ser imparcial”: a) A participação de juízes e outros servidores judiciais em jornais, mídias, ou nas redes sociais através da

devem defender a integridade e independência do sistema de justiça, assim como do fórum judicial no qual desempenham suas funções administrativas, jurídicas e judiciais. Igual a “mulher de César”³⁵⁵, a imparcialidade judicial deve ser construída a partir do respeito e da consideração social. O juiz, como servidor judicial por excelência, deve dar o exemplo a partir de suas condutas, ações e atividades diárias dentro e fora dos tribunais.

O segundo cânone³⁵⁶ que deve ser respeitado aborda a atuação funcional íntegra, responsável, eficiente e profissional. Os magistrados ou os agentes públicos

inclusão de mensagens para litigantes ou advogados das partes, ainda que indiretamente, implica quebra da imparcialidade porque pode transmitir a impressão de que eles estão em uma posição especial (vantajosa) para influenciar na causa forense; b) As manifestações e postagens de juízes e outros servidores judiciais nas mídias e nas redes sociais podem transmitir a impressão de que o magistrado ou o servidor se investem da autoridade e prestígio do cargo funcional quando expressam suas ideias pessoais, o que deve ser evitado; c) A comunicação mantida entre um advogado e o Tribunal através de mensagens longas e elaboradas, “wall posts”, ou mesmo através de “tweets” pode transparecer um acesso especial ou privilegiado ao respectivo Tribunal; d) Estas manifestações na imprensa ou comunicações realizadas nas redes sociais não precisam tratar diretamente sobre uma causa jurídica em andamento (ex parte communication), bastando que deixem a impressão de ter o advogado uma posição vantajosa que possa influenciar, ainda que inconscientemente, o juiz ou o Tribunal; e) A simples manifestação através de comentários sobre advogados, escritórios de advocacias, positiva, neutra ou negativamente, abala a necessária imparcialidade judicial; f) A afiliação ou relacionamento com uma organização, ainda que superficial ou casual, por exemplo na condição de “fã” ou “amigo”, também é prejudicial para a imagem do Poder Judiciário; g) Fazer menção ao exercício do cargo judicial que desempenha na Justiça pode aparentar o uso indevido do prestígio decorrente do cargo; h) Da mesma forma em relação às manifestações nas redes sociais, postando manifestações ou blogando na condição de servidor judicial fazendo menção expressa ao exercício do cargo, fórum ou Tribunal; i) A imparcialidade também resta prejudicada quando o magistrado ou servidor judicial utiliza de sua posição funcional para promover o interesse privado de terceiros nas redes sociais (website, social media, blog); j) Também geram consequências negativas o engajamento e a participação em debates ou diálogos polêmicos que possam denegrir o prestígio e a imagem do Tribunal; e l) Evidentemente, com maior razão, inapropriado os comentários de magistrados e outros servidores judiciais sobre questões fáticas e jurídicas que possam ser levadas a julgamento nos Tribunais. (KENDAL, Virginia. **“What happens after I go home?”**. Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017).

³⁵⁵ “À mulher de César não basta ser honesta, tem que parecer honesta”.

³⁵⁶ Segundo Kendal, mesmo uma conexão relativamente superficial (como ser um “fã” ou “gostar” de alguém ou de algo divulgado nas mídias ou redes sociais) pode suscitar preocupações relacionadas à necessária imparcialidade judicial. Todas estas preocupações que podem num primeiro momento parecer exageradas visam resguardar o respeito e a confiança num sistema judicial imparcial, devendo ainda ser observada maior cautela e atenção quando se tratarem de manifestações escritas identificadas e relacionadas com o próprio posicionamento oficial da autoridade judicial ou com o respectivo tribunal em que atua. Ademais, “blogging” sobre temas que sejam politicamente sensíveis, controversos, controvertidos ou que possam ser debatidos futuramente nos Tribunais, podem levar a questionamentos sobre a imparcialidade do julgador (Cânone 1) ou prejudicar a própria credibilidade da Justiça (Cânone 2). Neste particular, quando se analisa a credibilidade do Poder Judiciário (integridade e confiança), a confidencialidade de muitos atos administrativos e judiciais praticados por magistrados e servidores judiciais é medida que se impõe. Kendall sugere padrões de condutas por parte de juízes e outros servidores com o objetivo de preservar a necessária confidencialidade (Cânone 2) inerente aos cargos, tais

judiciais sempre devem agir com visível integridade e profissionalismo. Os magistrados e servidores judiciais devem evitar a qualquer custo práticas cotidianas impróprias ou que aparentem impropriedades diante dos olhos da sociedade que representam. Segundo sustenta Kendal, em atividades externas aos respectivos deveres funcionais, os magistrados e servidores devem evitar riscos de conflito com suas obrigações funcionais, evitando inaptidões, despreparos ou ineficiências. Devem sempre, em qualquer hipótese, cumprir os requisitos de transparência em suas ações e condutas diárias. Há que se perguntar, constantemente, como deveria agir um magistrado ou um servidor judicial numa determinada situação? Como observa Virginia Kendall: “*These concerns are greater when the write is identified with the Court.*”³⁵⁷

O terceiro cânone reafirma a necessidade de observação do padrão de atuação oficial do tribunal ou juízo, observando rigorosamente as metas e as políticas institucionais determinadas. Os servidores judiciais devem aderir aos padrões institucionais apropriados para desempenhar seus deveres funcionais mantendo o foco na qualidade da prestação administrativa e jurisdicional (*focus on quality*). O Judiciário, tendo como indicador as condutas, ações e interações pessoais de seus servidores, assim como as respectivas perspectivas e consequências junto à sociedade em geral,

como: a) Não divulgar oficiosamente informações recebidas durante o curso dos processos ou aquelas recebidas em razão do desempenho dos deveres funcionais; b) Não fazer comentários, referências ou manifestações públicas sobre litígios pendentes ou em curso nos fóruns ou nos tribunais; c) Não usar dados ou informações recebidas durante o exercício das funções oficiais em benefício particular, próprio ou de terceiros; d) Não realizar quaisquer comentários públicos, na imprensa, nas redes sociais etc; sobre questões legais e jurídicas que possam ser levadas futuramente aos Tribunais, antecipando indevidamente o posicionamento decisório; e e) Não possuir qualquer relação ou vínculo, ainda que através de participações nas redes sociais, com organizações que litiguem frequentemente nos Tribunais. Kendal também aborda as implicações provenientes do segundo cânone: “ser íntegro e profissional”, destacando: a) Sempre procure identificar possíveis conflitos de interesse para manter a integridade do Tribunal preservada; b) O dever de recusa (suspeição ou impedimento) para atuação em causas pode ser adequado, dependendo do grau de envolvimento com as partes; c) A análise das situações de recusa vai além dos conflitos econômicos e requer uma análise completa da interação e comunicação entre o Tribunal (servidor ou magistrado) e os representantes legais das partes; e d) Mesmo os funcionários judiciais fora de atividade (aposentados ou afastados), devem evitar práticas aparentemente impróprias, evitando conflitos com as funções oficiais que desempenharam, cumprindo igualmente os requisitos de divulgação e de transparência em relação aos seus atos. (KENDAL, Virginia. “**What happens after I go home?**”. Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017).

³⁵⁷ KENDAL, Virginia. “**What happens after I go home?**”. Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017.

não deve se olvidar que magistrados são servidores públicos que devem buscar um serviço de excelência sempre pautado pela prevalência dos interesses coletivos. Neste particular, pertinente ressaltar a gravidade de eventuais condutas prepotentes e arbitrárias por parte de magistrados e outros atores do jogo. Servir com eficiência, presteza, humildade e qualidade deve ser o objetivo a ser seguido por magistrados, membros do Ministério Público, defensores, etc. Nos Estados Unidos, por exemplo, os magistrados de todos os tribunais se comportam como servidores comuns, “mortais”, sujeitos às regras e aos procedimentos impostos a todos os servidores e cidadãos.

Por fim, talvez o foco principal da preocupação de entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas, como ocorre em boa parte da América Latina, o quarto cânone, especificamente direcionado ao Judiciário, faz menção à obrigatoriedade de abstenção de qualquer exercício ou posicionamento político-partidário por parte de magistrados e servidores judiciais durante o exercício da magistratura, sendo vedada a participação em atividades políticas de governo ou de oposição, uma vez que inadequadas e incompatíveis com a função de julgar e de decidir processos (*no politics*). É preciso fazer a seguinte distinção: A política é inerente à atividade humana, determinando nossas opções de ideias, condutas e valores sociais. Diversamente, a atividade político-partidária consiste no engajamento ideológico, através da associação organizada de membros que busquem a concretização de interesses comuns. O exercício político é natural e humano, inerente ao exercício da cidadania, ao passo que a atividade político-partidária é opcional, dependendo de uma escolha voluntária e participativa. Assim sendo, a incompatibilidade da magistratura com a atividade político-partidária decorre, antes de tudo, da necessária independência e imparcialidade funcional para decidir e julgar uma causa.

Mas quem ou quais magistrados e servidores judiciais devem cumprir os cânones preceituados nos Estados Unidos? Kendal ao fazer referência ao *Code of Conduct for Judicial Employees* (Código de Conduta para Funcionários Judiciais, com as alterações de 2013), afirma que a norma se aplica explicitamente a todos os servidores do órgão judicial, incluindo juízes, funcionários, estagiários, agentes externos e outros empregados com atuações nos tribunais, ainda que voluntariamente ou sem remuneração. Em relação à aparição e manifestações públicas dos servidores judiciais,

Your Public Presence, Kendal faz menção ao Aviso Consultivo 112 (*Advisory Opinion 112*), chamando a atenção para a necessária atuação cautelosa, racional e profissional diante dos principais pontos de preocupação que devem pautar a atividade jurisdicional: a) Confidencialidade (**Confidentiality**); b) Improvisação (**Impropriety**); c) Prestígio do cargo (**Prestige of office**); d) Dignidade do Tribunal (**Dignity of the Court**); e) Acesso privilegiado ao Tribunal (**Special access to Court**); f) Questões pendentes (**Pending matters**); g) Recebimento ou captação de recursos (**Fundraising**); h) Atividade político-partidária (**Political activity**); e i) Problemas frequentemente em litígio (**Frequently litigated issues**).

Kendall resume as atitudes esperadas pelos magistrados através de uma indagação chave que deve acompanhar as autoridades judiciais em todos os momentos de suas vidas: *What would Judge do?* Ou, em português, “O que faria o Juiz?”. Mas, nem tudo é vedado ou representa uma reclusão por parte dos magistrados. Cautelas e cuidados que devem ser observados, existem atividades que são permitidas e até aconselháveis. Kendall indica as “*permissible activities*”³⁵⁸ em três exemplos com as

³⁵⁸ O exercício de magistério nos Estados Unidos por magistrados é permitido, entretanto como exceção. Kendal indica as “*Exceptions to Teaching*”: a) Normalmente não pode receber honorários por um discurso; b) Pode receber honorários para uma “série” de palestras ou artigos científicos, desde que não estejam relacionados com a função judicial exercida no Tribunal, conforme regulamentos da JNet (consult the regulations on Jnet); c) Pode também receber compensação financeira pelo ensino de um curso ou outro emprego externo, mas dentro dos limites estabelecidos pelo Tribunal; d) Pode receber o reembolso de viagens e hospedagens quando convidado para discursar (veja também o Regulamento Gilf no JNet); e e) Não pode assumir posição pública em aulas, conferências ou palestras sobre uma questão judicial controversa posta nos tribunais. Kendal também aborda as exceções para a participação em conselhos, “*Exceptions to Serving on a Board*”: a) Os funcionários judiciais podem fazer algum levantamento de fundos nos conselhos que participem, mas dentro das limitações estabelecidas na Cânone 2 (ser íntegro e profissional); b) Determinados serviços em conselhos podem suscitar preocupações com a ética, incluindo organizações que possam vir a litigar perante o Tribunal, motivo pelo qual se deve obrigatoriamente consultar previamente o juiz ou o Tribunal sobre as respectivas atividades; c) Não pode receber compensação financeira pelos serviços desempenhados nos conselhos; d) É vedado no conselho fazer manifestações públicas sobre opiniões pessoais relativas a assuntos controversos que possam ser debatidos nos tribunais; e e) Deve evitar “compromissos de governo” (governmental appointments) em razão das preocupações relacionadas com a independência judicial. Vide Cânone 1 (ser imparcial). Participar em um conselho ou comissão implica mais do que simplesmente a presença de servidor judicial, motivo pelo qual se requer uma contribuição discreta e limitada. Como os membros do conselho podem eventualmente influenciar as políticas públicas e os regulamentos estatais, é importante que os servidores judiciais não se envolvam em temas polêmicos que possam vir a ser discutidos nos Tribunais. Com as exceções decorrentes da responsabilidade junto aos Tribunais em que atuam, os servidores judiciais (magistrados e funcionários) membros de conselhos e de comissões estarão sujeitos às leis de conflito de interesses e ética do respectivo Estado. Por fim, Kendal aponta as exceções que permitem a participação em serviços e atividades beneficentes, “*Exceptions to Charitable Service*”: a) É possível receber um prêmio de uma instituição de caridade pelos serviços prestados, mas evitando “emprestar” o prestígio do Tribunal

respectivas ressalvas: a) Participar (redigir, ensinar, colaborar, etc.) em organizações e conselhos de direito de organizações sem fins lucrativos, observando as necessárias restrições dentro dessas atividades; b) Realizar trabalhos sem fins lucrativos e atendimento em entidades de caridade, porém com as restrições inerentes a este tipo de função; e c) Desenvolver atividades religiosas, nas igrejas ou outros locais de congregação, incluindo trabalho missionário, de diácono ou de presidente.

Kendal finaliza sua abordagem com mais uma provocação: *How to protect the integrity of the Judiciary?* (Como proteger a integridade do Judiciário?). Ao expor uma imagem dos três macacos³⁵⁹ que são conhecidos mundialmente no ocidente como a identificação utilizada para fazer referência àqueles que agem incorretamente por fazer vistas grossas em relação a uma situação ou acontecimento (não ouço, não vejo e não falo), Kendal observa que mesmo que o magistrado não se manifeste frequentemente na imprensa ou não seja um usuário das redes sociais, deve estar atento e não ficar indiferente à participação de sua equipe nas mídias e redes sociais.

Evidentemente, em que pese as cautelas e restrições a que magistrados estejam sujeitos, como ensina Herval Sampaio, não perde ele a condição de ser humano e cidadão. Numa concepção atraente de Estado Democrático de Direito, com a ideia de uma justiça imparcial e acessível a todos, “*o exercício da magistratura não impede o juiz de exercer sua cidadania, de expressar suas vontades, posições e crenças de modo abstrato*”³⁶⁰, entretanto com a atenção e os cuidados necessários para que os relacionamentos institucionais não se transformem em trocas de favores pessoais entre confrades, muitas vezes traduzidos em comportamentos poucos republicanos revestidos

à organização ou permitir que a organização explore seu vínculo com o Tribunal; b) Devem ser evitadas determinadas condutas pessoais que possam dar margem à exploração do vínculo do magistrado ou servidor com o Tribunal, como, por exemplo, um jantar oferecido pela instituição de caridade ao juiz e sua equipe; e c) É proibida a identificação do magistrado, de sua equipe ou de outros servidores judiciais quando da participação de eventos para a angariação de fundos destinados à instituição de caridade. (KENDAL, Virginia. “**What happens after I go home?**”. Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017).

³⁵⁹ Os Três Macacos Sábios ilustram a porta do Santuário Toshogu, na cidade de Nikkô no Japão. Diferentemente do mundo ocidental sua origem é baseada num provérbio que significa: não ouça o mal, não fale o mal e não veja o mal, estando relacionada com o pensamento positivo de bem-estar, falas e ações.

³⁶⁰ SAMPAIO, Herval. O Juiz perde a qualidade de cidadão pelo exercício do cargo? *In: Instituto Novo Eleitoral*, 03 jun. 2017. Disponível em: <http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/hervalsampaio/915-ser-juiz-nao-retira-cidadania-direito-de-posicionar-em-abstrato-temas-sociais>. Acesso em: 11 nov. 2019.

de parcialidade, arbitrariedade, estupidez e apoderamento sem limites. Não pode e não deve o magistrado deixar-se dominar por instituições neautoritaristas, através de uma simbiose entre interesses públicos e privados com um resultado desastroso e fatal para o sistema político e para a própria credibilidade do sistema de justiça.

Em resumo, a reflexão primária que desponta das considerações das normas de condutas previstas nos quatro cânones abordados pela magistrada norte-americana Virginia Kendal, com os filtros, alterações e adaptações necessárias para a observância e aplicação em outros países e judiciários, importa conceber um sistema de justiça público a serviço de todos os cidadãos, atuando com visível credibilidade, imparcialidade, eficiência, efetividade e resultados práticos. Cabe ao verdadeiro magistrado ser imparcial; íntegro e profissional; um servidor público de qualidade; sempre avesso às atividades político-partidárias.

Além disso, como já tive oportunidade de observar no artigo *Justiça Imparcial e Eficiente: Fatores Impactantes*³⁶¹, baseado nas considerações do Diretor da Divisão de Pesquisas da Federal Judicial Center, Washintgon DC, Jim Eaglin, ao informar sobre os *Factors that impede or impact Efficient and Independent Judicial Administration*, assunto tormentoso, complexo e sempre polêmico, inclusive, nos Estados Unidos da América, muitos fatores externos e internos podem influenciar os resultados de administração da Justiça. Verifica-se que muitos fatores norte-americanos podem dificultar, ou mesmo impedir, uma administração do sistema de justiça, de forma independente e eficiente. Dentre os fatores sistêmicos externos merecem destaques dois pontos determinantes: 1º) *“Inter-governmental branch involvement in matters that directly impact the judiciary”*; e 2º) *“Other efforts and actions by non-governmental actors”*.

O primeiro fator que pode influenciar na administração judicial e, conseqüentemente, no controle do sistema de justiça, é a intervenção intergovernamental envolvendo assuntos diretamente relacionados com situações que possuam replicar nas funções ordinárias executadas pelo poder Judiciário. Nesse particular, merece atenção

³⁶¹ Artigo baseado nos ensinamentos colhidos durante a reunião presencial do autor da Tese com Senhor Jim Eaglin, Diretor da Divisão de Pesquisas da Federal Judicial Center, Washintgon DC, USA. Tema: “Factors that impede or impact Efficient and Independent Judicial Administration”. Data: 09/02/2017. Local: JFC. (GHIZZO NETO, Affonso. *Justiça imparcial e eficiente: fatores impactantes*. **In: Empório do Direito**. 12 fev. 2017. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/justica-imparcial-e-eficiente-fatores-impactantes>. Acesso em: 11 nov. 2019).

quatro questões que podem influenciar nas consequências: a) a ampliação legislativa relacionada à jurisdição dos tribunais, quase sempre com uma completa ausência de contribuições, ou propostas provenientes de juízes, ou de administradores dos tribunais, assim como a ausência de estudos dos impactos práticos decorrentes da aplicação da nova legislação proposta. Aliás, mudando o que deve ser alterado em relação à particularidade da realidade fática de cada país, como ocorre no Brasil, parece ocorrer o mesmo que nos Estados Unidos da América quando das constantes promulgações precipitadas de leis ineficientes, propostas em decorrência de casos práticos concretos que demandam uma resposta urgente em virtude da pressão social efervescente, via de regra, com forte repercussão na mídia e com cobranças diversas de outras instituições públicas e privadas; b) a interferência legislativa nas atividades do Poder Judiciário através da promulgação de leis que incidam diretamente sobre regras processuais e processos nos tribunais sem o necessário rigor técnico. No Brasil, salvo melhor juízo, esta prática também parece recorrente, muitas vezes com o agravamento decorrente da deficiência ou da total falta de critérios legislativos básicos que, não raras vezes, podem determinar o caos, a instabilidade e a inviabilidade da própria prestação jurisdicional; c) a falta de compreensão, de sensibilidade e de apoio público, mediante aportes financeiros destinados ao aperfeiçoamento e bom funcionamento do sistema judicial, seja através do dimensionamento equivocado das reais necessidades do sistema de justiça; da necessidade de reestruturação por meio da nomeação de novos juízes ou por intermédio de recursos para a criação de novos tribunais que, por critério técnico, se façam necessários para atendimento da demanda judicial frente aos anseios da comunidade e dos cidadãos; e d) os esforços recorrentes e desvirtuados dos Poderes Executivo e Legislativo com o objetivo de interferir política e indevidamente no sistema de justiça, seja através da tentativa de “politizar” excessivamente os debates polêmicos junto à opinião pública em busca de inconfessáveis interesses (dividendos políticos escusos, impunidade, etc.), ou, mesmo, através de outras formas que busquem unicamente o comprometimento da independência dos poderes decorrentes do sistema democrático num Estado de Direito. Como tive a oportunidade de descrever:

Além destes fatores, existem outros esforços e ações externas de atores não-governamentais que também acabam por afetar diretamente a administração judicial. Três circunstâncias merecem observação

vagarosa: a) o elevado custo de representações legais nos tribunais que acabam por “elitizar” o acesso à Justiça, determinando o isolamento, o abandono e a exclusão definitiva dos menos favorecidos economicamente. Situação esta que pode determinar não só o despropósito do sistema de justiça, como a próprio descrédito e desmoralização do sistema; b) a ausência ou o desinteresse na representação legal destes mesmos litigantes que não possuem condições econômicas de acesso à Justiça. Aqui vale lembrar o descaso e a falta de compromisso com a instalação e o efetivo funcionamento das Defensorias Públicas no Brasil; e c) as articulações e os esforços propositadamente criados e levados a efeito por determinadas organizações e atores privados com o objetivo de desgastar e de inviabilizar a aplicação de uma administração judicial independente, imparcial e eficaz, seja através da intimidação de juizes, testemunhas ou outros colaboradores do sistema de Justiça, inclusive, delatores no caso das chamadas delações premiadas. A meu sentir, no que se refere a este tipo de interferência criminosa, especialmente no Brasil, assistimos com bastante vigor a operação articulada, planejada e poderosa de organizações criminosas destinadas ao desmantelamento do sistema judicial, notadamente através da utilização da grande mídia para manipulação da opinião pública. Em tempos de “Car Wash” - como se referem os norte-americanos a chamada operação Lava-Jato -, a destruição da Justiça e a instalação do caos social podem ser muito interessantes para determinados seguimentos criminosos no Brasil, muitos deles infiltrados em poderes e instituições públicas, alguns, inclusive, ocupando cargos máximos de destaque no comando da Nação. Por fim, existem fatores internos que também determinam visíveis impactos no funcionamento do sistema judicial. Importante igualmente como os fatores externos, estes fatores podem determinar - ou não - a renovação e a atualização necessárias para o aperfeiçoamento e funcionamento independente, imparcial e eficaz do sistema judicial como um todo, não apenas revitalizando o exercício universal de direitos e de obrigações para a convivência harmônica em sociedade, como resgatando a própria essência do porquê da existência do sistema. Penso que o Brasil viva atualmente justamente este dilema entre a “velha” e a “nova” Justiça, entre a opção pela tradição daquilo que não deve ser modificado para a continuidade e “conforto” corporativo e, de outro lado, o atrevimento daqueles que ousam visionar novas possibilidades e expectativas em busca da realização efetiva e material de preceitos constitucionais estabelecidos universalmente. Sem prejuízo de nossas iniciativas e ideias próprias - pois somos um País criativo e inovador -, vale a reflexão sobre os fatores internos apontados pelos norte-americanos, dentre os quais: a) o enfrentamento dos desafios destinados ao necessário desenvolvimento, treinamento e aperfeiçoamento de serviços especializados de juizes e de funcionários dos tribunais; b) o enfrentamento dos obstáculos existentes, alguns enraizados no sistema, para efetivar a eficiência das políticas internas destinadas à tomada de decisões fundamentadas em dados estatísticos sobre os pontos críticos na administração da Justiça, tais como os esforços devidos para redução de custos e para eliminação da morosidade na prestação jurisdicional, assim como a avaliação constante da eficiência das inovações práticas

propostas para a revitalização da administração judicial; c) busca do ponto de equilíbrio entre a manutenção das atuais práticas e comportamentos padronizados nos tribunais com a necessidade de inovação e mudanças necessárias para atendimento das reais necessidades e expectativas da sociedade; d) a disposição de abertura à adaptação de novas aplicações tecnológicas na administração da justiça, como novos sistemas de administração de casos e de gestão de processos; e) a superação das resistências internas à adoção de novos procedimentos e processos que objetivem tornar a administração da justiça mais transparente, permitindo, por exemplo, a cobertura da mídia eletrônica dos procedimentos judiciais; e f) os esforços necessários para a aproximação do sistema de justiça à população, envolvendo juízes e funcionários em programas educativos junto aos cidadãos, demonstrando a importância do sistema judicial em suas vidas cotidianas, valendo-se para tal desiderato de programas de educação cívica nos tribunais, bem como nas comunidades através de programas conduzidos diretamente por juízes e funcionários dos tribunais.³⁶²

Além disso, importante também destacar a preocupação latente, dentre os fatores externos, com a possível interferência “política” dos Poderes Legislativo e Executivo nos tribunais, assim como outras tentativas de redução da independência do Poder Judiciário e todos os atores do sistema de justiça. Seja nos Estados Unidos da América, seja em outros países com maior vulnerabilidade, como ocorre no Brasil ou em entornos marcados por instituições débeis, parciais e desacreditadas, esta interferência pode impossibilitar o exercício dinâmico e eficiente dos instrumentos de controle judicial. Já entre os fatores internos, chama atenção o entendimento no sentido de uma necessidade de aproximação e contato do sistema de justiça com a população em geral, não só facilitando o acesso à tutela jurisdicional, como também através do envolvimento de magistrados e servidores judiciais no processo de (re)informação dos cidadãos, especialmente no que se refere ao papel e à importância do sistema de justiça no cotidiano dos cidadãos, estimulando o sendo crítico e a inovação por meio de condutas mais ativas e participativas por parte dos jurisdicionados, ou seja, incentivando o exercício do controle social. Para tanto, objeto principal desta pesquisa, a criação de uma nova ética universal comprometida com o controle social, utilizando-se programas cívicos educativos, como ocorre nos tribunais norte-americanos, bem como por meio do estabelecimento de programas específicos coordenados pessoalmente por juízes junto à

³⁶² GHIZZO NETO, Affonso. Justiça imparcial e eficiente: fatores impactantes. *In: Empório do Direito*. 12 fev. 2017. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/justica-imparcial-e-eficiente-fatores-impactantes>. Acesso em: 11 nov. 2019.

comunidade, podem ser medidas decisivas para o sucesso do controle judicial. Este justamente foi um dos pilares que motivou a criação da campanha *O que você tem a ver com a corrupção?* No Brasil, aproximando Ministério Público e sociedade em torno de uma importante causa comum, qual seja, a compreensão das causas e das consequências do fenômeno da corrupção.

Portanto, um sistema judicial corrupto pode ser severamente danoso para o regime democrático e o Estado de Direito, haja vista que a magistratura, ao não desempenhar o papel constitucional a qual lhe foi conferido, deixa de exercer o controle imparcial e eficiente dos atos governamentais e das diversas atividades privadas relacionadas ao interesse público. Como é sabido e consabido, instituições fortes, cidadãos honrados, empresários comprometidos com o desenvolvimento econômico e social, enfim, todos que desejem um funcionamento dinâmico, seguro e eficiente do mercado, das políticas públicas e das demandas judiciais, só podem querer um Judiciário independente que garanta imparcialmente a aplicabilidade do ordenamento jurídico indistintamente a todos, independentemente dos contatos institucionais, das relações pessoais ou do poder econômico, político ou de autoridade eventualmente exercido por demandantes, demandados e suas clientelas.

Além disso, também pode ser utilizada a velha estratégia de corrupção alicerçada na conduta de *“criar dificuldades para vender facilidades”*. A corrupção, por assim dizer, pode ser utilizada como uma ferramenta lucrativa e racional ao limitar o excesso de demandas judiciais levadas a juízo. Embora se violem normas e regras burocráticas de administração dos cartórios judiciais, juízes e/ou funcionários podem ser “recompensados” por meio do pagamento de subornos, introduzindo atrasos nas demandas judiciais ou incluindo novos requisitos legais nos processos, visando o proveito ilícito. Um Poder Judiciário corrupto é danoso para o próprio Estado de Direito, haja vista que a magistratura não desempenha o papel constitucional o qual lhe foi incumbido, deixando de exercer o controle judicial dos atos de governo e das diversas atividades privadas relacionadas. Aos governos, aos administrados, aos investidores da iniciativa privada, enfim, a todos que desejem um funcionamento dinâmico, seguro e eficiente das contendas e dos problemas judiciais existentes, um Poder Judiciário independente, que garanta imparcialmente a aplicabilidade do ordenamento jurídico indistintamente para

todos – independentemente dos contatos e do poder econômico, político e de autoridade dos eventuais envolvidos –, é fundamental.³⁶³

Evidentemente que a aplicação indistinta do ordenamento jurídico também pode ter consequências indesejáveis para aqueles que conduzem a adequação da problemática da corrupção em países em desenvolvimento com democracias débeis, especialmente, em entornos de “bipolarização”, com disputas ideológicas e político-partidárias acentuadas, havendo uma distorção paradoxal entre o “ser e deve ser”, somando-se a isso, não raras vezes, a própria “partidarização” do Poder Judiciário, o que pode ser grave e representar um grande retrocesso para o regime democrático. Ainda que determinadas sentenças judiciais contra determinadas pessoas ou grupos possam acirrar o ambiente de disputa política e causar um clima social de enfrentamento, são o preço a se pagar para a readequação da credibilidade institucional, devendo prevalecer indistintamente a Constituição e o princípio do império da lei. A tutela jurisdicional, deve ser pautada por julgamentos que, ao respeitarem o contraditório e a ampla defesa, punam exemplarmente os responsáveis conforme a prova amealhada ao processo, se assim restar comprovado. A “qualidade” dos réus, ou, em outras palavras, se possuem ou exercem o poder econômico, político e de autoridade, não deve ser fator de análise dos julgamentos judiciais. Neste contexto, especialmente diante do fenômeno da “partidarização” dos tribunais superiores em alguns países, como ocorre atualmente no Brasil, a questão de nomeações às instâncias judiciais superiores por parte dos chefes do Executivo, também vem ocupando o debate social sobre a legitimidade e a conveniência destas nomeações.

Todavia, uma reforma constitucional sobre o tema, além de complexa e polêmica, pode ser bastante difícil. Aliás, numa armadilha política, o Poder Executivo pode evitar o debate e eventuais modificações em relação ao tema, ao utilizar as próprias indicações – nomeações – de membros aos tribunais constitucionais pelo sistema de amiguismo e afinidade particular ou ideológica. Simples mudanças casuais e nominais de pessoas ou personagens de “destaque” na sociedade local, com o “cartaz em alta” junto à opinião pública, não parecem ser suficientes para a solução do problema. Se o

³⁶³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 215.

critério de nomeação não modifica os vícios do sistema judicial, a politização dos tribunais continuará a determinar incertezas e inseguranças jurídicas, fortalecendo práticas corruptas e a impunidade dos poderosos. O aperfeiçoamento das escolhas dos indicados a compor os tribunais constitucionais, com a valorização da qualificação, do mérito e da honradez, deve ser conjugado com as necessárias reformas estruturais e burocráticas no próprio sistema de Administração da Justiça.³⁶⁴

Enfim, muito poucas contribuições recentes parecem ajudar no caminho do aperfeiçoamento do controle judicial da corrupção, seja por meio da função clássica de aplicação imparcial e objetiva do ordenamento jurídico, seja, como se viu, por meio da qualificação e cobrança de procedimentos de condutas profissionais e pessoais por parte dos integrantes da magistratura. Os tipos ideais de sistema e procedimentos não conseguem, muitas vezes, efetivar na prática a promessa validada na teoria, deixando de resolver os problemas institucionalizados na prática da tutela jurisdicional, não contendo a violência estatal e a, conseqüente, manipulação política do sistema de justiça, que acaba servindo unicamente aos interesses dos poderosos. Acemoglu e Robinson³⁶⁵, no mesmo sentido, afirmam que instituições débeis são o produto de sistemas políticos que geram ganhos privados para as elites em países em desenvolvimento, ainda que, a custo da miséria e da pobreza de toda a coletividade. De fato, o enfrentamento do problema da corrupção só pode ser conduzindo por meio de uma visão multidimensional, o que implica reconhecer o sistema de justiça como mais uma engrenagem – positiva ou negativa – que pode ser utilizada como instrumento de controle do fenômeno da corrupção.

3.4.1 Controle Judicial Criminal

Como tivemos oportunidade de comprovar no Capítulo primeiro desta tese, a responsabilidade pelas práticas de atos de corrupção, podem ser impostas conforme as tutelas legais previstas nos respectivos ordenamentos jurídicos. Tanto a corrupção

³⁶⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 218.

³⁶⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

pública, como privada, nas suas diversas formas e variações, encontram tipificadas em diversos ornamentos constitucionais comprometidos formalmente com sistemas políticos democráticos. Como referido, a corrupção funcional, política, eleitoral e econômica, inclusive, a atuação nacional e internacional das redes mafiosas, também encontram nos diplomas penais a tutela de resguardo jurídico, especialmente, no que repeita aos fatos considerados – segundo critérios legislativos para o estabelecimento de prioridades – relevantes socialmente, ou seja, que sejam identificados como graves e nocivos ao sistema econômico, político e social.

É assim que cada ordenamento jurídico tutela criminalmente os atos de corrupção, ponderando os interesses sociais e aplicando com proporcionalidade e razoabilidade, a legalidade como pressuposto básico do Estado de Direito. Neste particular, pertinente uma abordagem científica que analise a efetividade da tutela criminal nos casos de responsabilização de práticas corruptas, verificando o respeito e a preservação dos princípios e garantias constitucionais consagrados universalmente pelas democracias modernas.

Ocorre que, na prática, de muitos sistemas de justiça, especialmente em entornos com democracias débeis, parciais e desacreditadas, estes princípios universais são desvirtuados para instituir a ditadura da impunidade. Uma interpretação extensiva e exagerada destes princípios, divorciados do contexto constitucional, impossibilita a aplicação objetiva e imparcial do ordenamento jurídico aos réus que possuam os contatos e os acordos “certos”, dificultando o exercício universal da tutela jurisdicional.

Desta forma, a tutela jurisdicional penal, quando fundamentada no princípio da legalidade e realmente comprometida com a observância fiel dos princípios universais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, deve ser eficiente para implementar a condenação objetiva dos empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Observadas estas garantias constitucionais, é preciso que o processo penal tenha início, meio e fim, sem “eternizações” escamoteadas falsamente na desvirtuação do princípio universal da presunção de inocência. Como salienta Nucci:

O Direito Penal é o ramo do ordenamento jurídico que se ocupa dos mais graves conflitos existentes, devendo ser utilizado como a última opção do legislador para fazer valer as regras legalmente impostas a toda

*comunidade, utilizando-se da pena como meio de sanção, bem como servindo igualmente para impor limites à atuação punitiva estatal, evitando abusos e intromissões indevidas na esfera de liberdade individual.*³⁶⁶

Especificamente, no que se refere ao ordenamento jurídico brasileiro, o qual, por oportuno, tomamos como referência para análise da tutela jurisdicional penal, cumpre destacar, exemplificativamente, algumas das principais tipificações inseridas no ordenamento criminal. O Código Penal brasileiro, para iniciarmos, determina uma série de delitos relacionados com práticas corruptas, dentre os quais, a corrupção ativa; a corrupção passiva; a corrupção ativa em transações comerciais internacionais; o tráfico de influência; o tráfico de influência em transações comerciais internacionais; a concussão e o excesso de exação; associação criminosa; bem como diversas outras leis penais esparsas, como a Lei de Lavagem de Dinheiro (branqueamento de capitais); a Lei das Organizações Criminosas.

Como referido alhures, diversamente da corrupção eleitoral – que prevê a corrupção ativa e passiva conjuntamente num mesmo dispositivo legal – a corrupção ativa, prevista individualmente no art. 333 do Código Penal, tipifica a conduta de oferta ou promessa de vantagens indevidas para agentes públicos, inclusive, pagamentos de subornos, com o objetivo de praticar, retardar ou se omitir ato funcional no exercício do cargo. Enfim, a conduta criminal pode ser resumida no oferecimento de vantagens indevidas a agentes públicos, com uma sanção prevista entre 2 e 12 anos de prisão e aplicação de multa, *litteris*,

Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

*Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.*³⁶⁷

O crime de corrupção ativa tem no seu tipo central a figura do exercício desfigurado da atividade pública. Conforme Nucci:

³⁶⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 61.

³⁶⁷ Art. 333, parágrafo único. BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

A opção do Código Penal brasileiro por separar a corrupção ativa da passiva deve-se justamente a evitar a indispensável bilateralidade do delito, ou seja, se houver punição para o corruptor, deve-se punir também o corrompido.

Entretanto, há duas razões. Pode-se encaixar, didaticamente, o crime de corrupção ativa entre os delitos cometidos por particular contra a Administração Pública, assim como é inserido o crime de corrupção passiva entre aqueles cometidos pelo funcionário público contra a Administração.

O outro motivo é a possibilidade de se prever penas diferenciadas para o corruptor e para o corrompido. No caso da legislação brasileira, a exclusiva diferença de penalidade se encaixa na existência da corrupção passiva privilegiada, prevista no art. 317, § 2º.³⁶⁸

Já a corrupção passiva, também individualizada no art. 317 do Código Penal, criminaliza a solicitação ou o recebimento de vantagens ou promessas indevidas, direta ou indiretamente, também em razão do desempenho, ou da expectativa, do exercício da função pública. Como se observa, os agentes públicos recebem ou solicitam vantagens criminosas em razão da função pública, com uma pena fixada entre 2 e 12 anos de prisão, além de multa, *verbis*:

Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§1º. A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§2º. Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.³⁶⁹

A prática do crime de corrupção passiva, contrariando todos os princípios básicos de boa governança, ocorre quando o agente público solicita ou recebe vantagem indevida para a realização de funções afetas ao cargo público, atingindo a própria credibilidade do sistema de justiça. Nucci complementa:

A corrupção passiva, portanto, é um delito gravíssimo pois desnorteia todos os princípios da Administração Pública e permite que a sociedade sofra um desserviço. O funcionário corrupto desmoraliza o serviço público e afronta o Estado, devendo ser severamente punido. Não se trata de um crime particular, como seria o furto de “A” cometido contra “B”, mas é um

³⁶⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Florense, 2015, p. 15-6.

³⁶⁹ BRASIL. Art. 317, §§ 1º e 2º, do Código Penal Brasileiro.

*delito público, que, causa comoção e enorme descrença do povo em relação à Administração Pública.
Ser corrupto afronta diretamente a lealdade, a obediência, a conduta ética e a eficiência do servidor.³⁷⁰*

Também merecem destaque os seguintes crimes tutelados no Código Penal brasileiro: a) corrupção ativa em transação comercial internacional – art. 337-B³⁷¹ –, criminaliza a ação de oferecimento de vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, prevendo uma pena com variação entre 1 e 8 anos de prisão, bem como a aplicação de multa; b) o delito de tráfico de influência – art. 332³⁷² – consiste no fato de influenciar indevidamente a conduta de agentes públicos com o desiderato de obtenção de vantagens pessoais ou para terceiros, estipulando uma reprimenda de 2 a 5 anos de prisão e aplicação de multa; c) já o tráfico de influência em transação comercial internacional – 337C³⁷³ – tipifica a mesma conduta, todavia, em relação a transações comerciais realizadas internacionais; d) o crime de concussão e excesso de exação – art. 316 e §§ 1º e 2º³⁷⁴ – também equivalem a condutas delituosas corruptas. A concussão envolve, entretanto, uma conduta violenta, ainda que por meio de coação moral, impondo e intimidando a vítima a realizar a conduta indevida sob pena de sofrer danos físicos. É uma espécie de extorsão qualificada pela prática proveniente de agentes públicos. O

³⁷⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Florense, 2015, p. 47-48.

³⁷¹ BRASIL. Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional: Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

³⁷² BRASIL. Art. 332. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Pena - Reclusão, de dois a cinco anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.

³⁷³ BRASIL. Art. 337-C. Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público estrangeiro no exercício de suas funções, relacionado a transação comercial internacional: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada a funcionário estrangeiro.

³⁷⁴ BRASIL. Art. 316. Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa. Excesso de Exação § 1º. Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza. Pena - reclusão, de 3 (três) a 8 (oito) anos, e multa. § 2º. Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

excesso de exação resta particularmente tipificado diante da exigência de cobrança tributária indevida e/ou vexatória, desviando em proveito próprio, ou não, o que recolheu indevidamente em prejuízo ao erário; e, e) a associação criminosa – art. 288375 – criminalizando as condutas corruptas praticadas por 3 ou mais indivíduos, com uma pena prevista de 4 a 8 anos de prisão. Diversamente do que ocorre na “Organização Criminosa”, que exige um número mínimo de 4 participantes ou mais, prevendo uma aplicação sancionatória para infrações criminais cujas penas máximas sejam superiores a 4 anos, ou possuam caráter transnacional.

Já a Lei Federal n. 9.613/1998³⁷⁶, Lei de Lavagem de Dinheiro, tendo como sujeito ativo, pessoas físicas e jurídicas, tipifica a lavagem de dinheiro consiste em dar aparência de legalidade a bens e valores que foram obtidos de forma ilegal, ou seja, o branqueamento de capitais, com uma reprimenda de prisão prevista entre 3 a 10 anos e multa, além de outras sanções possíveis. As pessoas jurídicas, por exemplo, ainda poderão se sujeitar, ao pagamento de multa no valor em dobro do contrato objeto do crime, a aplicação do dobro do lucro obtido na operação criminosa ou, ainda, a quantia fixa determinada em 20 milhões reais.

Por fim, a Lei Federal n. 12.850/2013³⁷⁷, Lei das Organizações Criminosas, criminaliza a condutas de agentes que cometam ilegalidades criminalmente tipificadas na qualidade de membros ativos de grupos e organizações que articulem práticas corruptas sistematicamente, prevendo penas de 3 a 10 anos de prisão. Já a Lei Anticorrupção, pela sua natureza singular própria – responsabilidade judicial – será analisada apartadamente abaixo.

³⁷⁵ BRASIL. Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. Parágrafo único. A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

³⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

³⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

3.4.2 Controle Judicial e Lei Anticorrupção

Comentário em item próprio merece a Lei Federal n. 12.846/2013³⁷⁸, Lei Anticorrupção, que, muito embora não se trata de tutela especificamente penal, merece destaque pela relevância e correlação que guarda com a institucionalização de práticas criminosas na burocracia estatal. A norma brasileira tem como foco as pessoas jurídicas envolvidas em práticas corruptas, a exemplo do que pode ser constatado confessamente no caso da empresa Odebrecht na operação “Lava Jato”. As empresas criminosas envolvidas em escândalos de corrupção devem, segundo a respectiva norma jurídica, ressarcir ao erário repondo as vantagens indevidas arrecadadas delituosamente, estando sujeitas ao pagamento de multa entre 0,1% e 20% do valor de seu faturamento bruto no ano anterior ao do início do processo judicial contra si instaurado. Trata-se de importante inovação no ordenamento jurídico brasileiro impondo responsabilização judicial objetiva, independentemente de dolo ou culpa, desde que comprovada a voluntariedade da conduta. Nucci acrescenta:

*Porém, há condutas previstas nesta Lei, como infração (sem denominação jurídica), que correspondem com perfeição a um crime. Exemplo disso é o art. 5º, I, equivalendo à corrupção ativa do art. 333 do Código Penal. Se o representante da pessoa jurídica oferece vantagem indevida a um funcionário público, configura a corrupção ativa, que demanda dolo. Para ser crime, é indispensável a prova da intenção, seja para a pessoa física, seja para a jurídica (que age por meio da física). No âmbito civil, no entanto, apura-se se tal oferta prejudicou a Administração, merecendo reparação. No cenário administrativo, apura-se um ilícito lesivo às regras de conduta impostas pela Administração, aplicando-se penalidade pecuniária. Esta Lei, de maneira criativa, trouxe a chamada responsabilidade judicial, que não é civil nem administrativa, mas também não é penal.*³⁷⁹

Apesar da tutela judicial analisada a partir das normas criminais indicadas no item anterior, assim como em relação à tipificação prevista na Lei Anticorrupção aqui abordada, pertinente observar que existem diversas normas que podem incidir, direta ou indiretamente, na tutela judicial por meio da interposição de processos judiciais

³⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

³⁷⁹ NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Florense, 2015, p. 15.

relacionados com o fenômeno da corrupção, dependendo das características, circunstâncias e qualificações de cada situação em concreto, sendo pertinente também esclarecer que a aplicação de uma norma, não impede o enquadramento típico em relação a ordenamentos diversos (searas diferentes), não se aplicando o princípio do *non bis in idem*.³⁸⁰

Como se vê, não se pretende esgotar nesta pesquisa todas as possibilidades de tutela judicial do fenômeno da corrupção, cada qual apresentando instrumentos de controle judiciais diversos para prevenir e reprimir práticas corruptas múltiplas. Neste particular, o que também representou um avanço normativo de considerável repercussão na tutela judicial e no implemento do ordenamento jurídico brasileiro no combate ao fenômeno da corrupção, a Lei de Improbidade Administrativa, foi editada com o nítido propósito de reprimir o enriquecimento ilícito de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, como passaremos verificar na sequência.

3.4.3 Controle Judicial da (Im)Probidade Administrativa

Dada a gravidade da situação, a legislação brasileira, a par da responsabilização criminal, administrativa, eleitoral, dentre outras tutelas possíveis, estabeleceu um ordenamento específico com severas sanções extrapenais para tentar coibir e controlar a prática destes atos. A corrupção funcional ou ato de improbidade administrativa tem sua previsão normativa na Lei Federal brasileira n. 8.429/92. Os agentes públicos praticam condutas indevidas, por ação ou omissão, dolosa ou culposamente (vínculo subjetivo), que causam graves consequências ao erário, presente um nexo de causalidade entre o ato de corrupção funcional e os resultados lesivos causados.

Inicialmente, cumpre esclarecer, de uma vez por todas, que a Lei de Improbidade Administrativa não guarda qualquer relação de natureza constitucional com crimes de responsabilidade que, como se sabe, não se enquadram na tipologia de crimes propriamente ditos, estando sujeitos, unicamente, a um controle político realizado pelo

³⁸⁰ Sendo o princípio *non bis in idem*, ninguém poderá ser julgado duas vezes pelo mesmo fato criminoso.

parlamento brasileiro. Embora a Lei n. 8.429/92, encontre tipificação correspondente na Lei n. 1.079/50³⁸¹, que trata dos crimes de responsabilidade, com ela não se confunde³⁸², representando tutela judicial exercida em seara diversa, não incidindo, como se disse acima, o princípio do *non bis in idem*. Como confirma Costa:

Além disso, a natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa é cível, não se devendo confundir tais atos com as infrações de natureza político-administrativa, como é o caso dos crimes de responsabilidade. Ademais, conforme a precisa argumentação esposada na Petição 3.923-8/SP, o escopo das normatividades em testilha também é indiscutivelmente diverso, o que reforça o argumento de que estas se complementam, nunca se excluem.

Com efeito, as esferas dos atos de improbidade e dos crimes de responsabilidade são independentes e não se eliminam, podendo existir judicialmente de forma concomitante e autônoma, embora derivadas da mesma conduta, e possibilitando resultados finais completamente distintos. Este é o entendimento mais adequado e que se espera que seja acolhido no ARE 683235/PA, ainda pendente de julgamento no STF. O

³⁸¹ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

³⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem. Pet. 3923 QO, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, Dje-182, Divulgado em 25-09-2008, Publicação em: 26/09/2008.

Ministério Público Federal, através de parecer ofertado nos autos, manifestou-se exatamente neste sentido.

Também é razoável se presumir que a responsabilidade de um agente político, quanto mais alta a sua posição hierárquica na Administração, igualmente deva se elevar de forma proporcional. Defender que os agentes políticos mais graduados estão isentos da Lei de improbidade enquanto todos os demais agentes públicos a ela se subjugam é uma subversão da lógica do sistema.

Por fim, pode-se inferir que aplicar a Lei de improbidade em sua máxima eficácia é, por todos os indícios, um meio eficiente de combate à corrupção. Assim sendo, não assiste razão aos que defendem a impossibilidade de coexistência da responsabilidade cível e política por atos de improbidade administrativa. Ou seja, os agentes políticos, além da Lei dos crimes de responsabilidade, estão submetidos também à Lei 8.429/92. Essa é a posição que melhor realiza e fortalece o princípio constitucional da moralidade na Administração Pública.³⁸³

No que respeita a Lei de Improbidade, além do ressarcimento integral do dano, os agentes públicos faltosos se sujeitarão as seguintes sanções complementares: suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com administração pública e receber benefícios. Conforme ensina Marcelo Caetano: “A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a administração com honestidade, procedendo no exercício das funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito próprio pessoal ou de outrem a quem queria favorecer”.³⁸⁴

Com efeito, a Lei Federal nº 8.429/92, em seus arts. 9º, 10 e 11, estabeleceu práticas de corrupção funcional específicas, classificando-as como atos de improbidade administrativa, cuja prática pelo agente público ocasionará como resultado de seu ato a aplicação de severas sanções. O terceiro envolvido, beneficiado ou não, se sujeitar-se-á, no que for cabível, às penalidades previstas na própria Lei. Repisa-se que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa poderão (deverão) ser cumuladas com outras sanções das diversas searas tuteladas pelo ordenamento brasileiro, como a penal, a administrativa (propriamente dita), a cível, a fiscal, a eleitoral, etc.

³⁸³ COSTA, Ricardo Hoeveler. Agentes políticos: lei de improbidade administrativa versus lei dos crimes de responsabilidade. **In: Boletim Jurídico**, 05 dez. 2017. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-publico/3789/agentes-politicos-lei-improbidade-administrativa-versus-lei-crimes-responsabilidade>. Acesso em: 11 nov. 2019.

³⁸⁴ CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 396.

De acordo com a adequação típica legal, os atos de corrupção funcional determinados como atos de improbidade administrativa, segundo seus efeitos, são classificados da seguinte forma: a) os importam enriquecimento ilícito dos agentes públicos (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que malferem os princípios da Administração Pública (art. 11), sujeitando os agentes corruptos e/ou faltosos – na gradação estabelecida – às sanções previstas no art. 12 da Lei, quais sejam: a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; o ressarcimento integral do dano; as perdas dos bens obtidos irregularmente; a multa civil e a proibição de contratar com Administração Pública e receber benefícios.

Interessante a construção doutrinária firmada por Freyesleben a partir do estudo do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre a corrupção, associando os tipos de corrupção funcional com as três classificações dos atos de improbidade acima indicados, definindo-as como corrupção-suborno, corrupção-favorecimento e corrupção-solapamento, conforme segue:

*Há três tipos de corrupção que, salvo melhor juízo, corresponderiam aos três grandes grupos de atos de improbidade administrativa definidos na Lei n. 8.429/92. A saber: a **corrupção-suborno**, que é a corrupção por meio de retribuição material e que estaria configurada nas condutas do art. 9 (atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito); a **corrupção-favorecimento**, que é a corrupção de que resulta privilegiamento do privado em detrimento do público e que corresponderia às condutas descritas no art. 10 (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário); e a **corrupção-solapamento**, que atinge o próprio fundamento último da legitimidade e que estaria consubstanciada nas fórmulas de conduta do art. 11 (atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração Pública).³⁸⁵*

Seja como for, a legislação brasileira especializada, sistematiza três tipos excepcionais de natureza política-administrativa-disciplinar que não são a regra em no ordenamento jurídico. A doutrina mais autorizada reconhece nestes tipos a previsão de infrações disciplinares jurisdicionalizadas. Segundo Caetano:

As infrações disciplinares não são, pois típicas: as leis especificam fatos que podem ser considerados infrações, mas nem essa especificação é taxativa, nem constitui a descrição rigorosa do tipo de conduta punível. Os conceitos que referem fatos disciplinarmente puníveis são indicativos, meras normas de orientação para servirem de padrão ao intérprete. [...] As infrações podem ser classificadas segundo critérios extraídos da

³⁸⁵ FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: Comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. *In: Revista AJUS*, n. 17, edição especial, 1994, p.312.

*definição. Assim se distinguirão infrações por ação ou por omissão, culposas ou intencionais, de perigo [...] Tem maior interesse, porém, a classificação que se faça segundo os deveres violados, donde resultam as infrações de deveres profissionais, as infrações aos deveres de conduta na vida privada e as infrações de natureza política.*³⁸⁶

Daí a relevância do exemplo brasileiro que, como se percebe, pode servir de base para a reprodução de outras normas similares em outros países do globo que também sofrem com as severas consequências da corrupção funcional institucionalizada, razão pela qual merecem análise a seguir as modalidades de atos de improbidade, previstas na legislação brasileira, conforme veremos na sequência.

3.4.3.1 Enriquecimento Ilícito

Conforme estabelece o art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa será considerada corrupção funcional, importando enriquecimento ilícito, o recebimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade junto à administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio do erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como em entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, assim como, daquelas para cuja criação ou custeio do erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Tem-se por enriquecimento ilícito funcional sem justa causa todo acréscimo de bens ao patrimônio do agente público, em detrimento do erário³⁸⁷, sem que para isso tenha havido motivo determinante justificável. A vantagem patrimonial ilícita será identificada por todo acréscimo econômico que seja somado indevidamente ao patrimônio dos agentes públicos corruptos.

³⁸⁶ CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 396.

³⁸⁷ Como Patrimônio Público será considerado o complexo de bens, valores e atividades econômicas que pertencem ao Estado.

No direito administrativo, o locupletamento ilícito às custas do patrimônio público é severamente recriminado, não sendo justificável o ganho particular em detrimento de todos. Por si só, o princípio da moralidade administrativa é o fundamento legal e eficaz para fulminar o ato de enriquecimento amoral, esquecidas as finalidades primordiais da existência da Administração Pública. Desviando os objetivos da Administração Pública ou favorecendo a interesses próprios, o agente público se enriquece facilmente às custas do dinheiro alheio. Como referido alhures, cabe a todos os agentes públicos velarem pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade no trato dos assuntos que lhe são determinados.

Importante frisar que não existe a necessidade de enriquecimento de grande porte econômico, bastando a ocorrência de acréscimos indevidos, sendo irrelevante o *quantum* subtraído. Não se pode perder da memória, em se tratando de Administração Pública, que o princípio da moralidade administrativa é tutelado genericamente, não importando para a ocorrência do ato de corrupção funcional que importe enriquecimento ilícito a intensidade do desvio econômico.

Em conclusão, o ato de corrupção funcional que importe enriquecimento ilícito restará configurado a partir da união de quatro requisitos originais, quais sejam, ter sido o ato de improbidade praticado por agente público; não existir fundamento plausível que justifique a apropriação alheia; a presença do nexos causal, ou seja, ter o agente público obtido esta vantagem no exercício ou em razão de sua condição profissional. O resultado danoso à Administração Pública não se faz necessário, sendo suficiente a expectativa de sua efetivação.

3.4.3.2 Prejuízo do Erário

Pelo art. 10 da Lei brasileira constitui ato de corrupção funcional qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade

para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Todo ato de corrupção funcional pode causar prejuízo ao erário, inclusive os previstos nos arts. 9º e 11, ambos da Lei Federal n. 8.429/92. Corrigindo a impropriedade normativa, as hipóteses previstas no art. 10 e incisos, estabelecem os atos de corrupção funcional que causam enriquecimento ilícito a terceiro irregularmente beneficiado, em detrimento do patrimônio público. O agente público não se beneficia pessoalmente, favorecendo outras pessoas estranhas à Administração Pública.

O agente público deve ter em sua consciência o dever de fidelidade para com a Administração Pública, agindo com diligência e boa-fé, não podendo permitir que terceiros dilapidem o patrimônio público, muito menos poderá colaborar para que isto ocorra.

A conduta administrativa displicente, o gasto e o emprego de dinheiro público ruinoso, o desperdício em geral, beneficiados terceiros, poderão (deverão) ser enquadrados na tipificação prevista no *caput* do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Como esclarece Freyesleben:

*Se referindo ao artigo em comento: “revela malversação ou malbaratamento de valores e bens, podendo incluir o desvio e a subtração. Indica administração ruinosa e abrange a conduta de negligenciar haveres da Administração, em prejuízo do erário, exceto na arrecadação de tributos, que é conduta descrita no inciso X deste artigo. Desviar tem o sentido de retirar do caminho, desencaminhar, alterar a destinação dos bens ou haveres da Administração”.*³⁸⁸

3.4.3.3 Desrespeito aos Princípios da Administração Pública

Genericamente pode-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa objetiva a preservação e o respeito aos princípios fundamentais da Administração Pública, contidos no art. 37 da Constituição Federal brasileira. Estabelece textualmente o *caput* do art. 11 da Lei: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

³⁸⁸ FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: Comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. *In: Revista AJUS*, n. 17, edição especial, 1994, p 331.

A maior virtude que pode ter o agente público probo, é o amor pela Administração Pública³⁸⁹. Os agentes públicos estão obrigados a se conduzirem em seus afazeres conforme os preceitos legais e éticos atinentes ao interesse público e coletivo. Conduzidos por um ordenamento jurídico e ético, o dever de honestidade surge em decorrência do princípio da moralidade. A imparcialidade é dever que tem sua origem no princípio da impessoalidade. A legalidade a ser observada pelos agentes públicos, obviamente tem sua matriz no princípio da legalidade. Por último, o dever de lealdade à Administração Pública, exige dos agentes públicos, respeitado ao ordenamento jurídico e ético, assim como todo esforço e potencialidade, devendo 'suar a camisa' no exercício de suas atividades profissionais. O serviço público deve ser prestado de forma contínua e ininterrupta. Acima de seus interesses pessoais, necessidades e desejos privados deve prevalecer o interesse público. Considerando que os deveres de honestidade, de impessoalidade, de legalidade e de lealdade dependem do caráter, da ética, da moral dos agentes públicos, podemos afirmar que estes deveres estão incluídos no princípio da moralidade que, como já afirmamos, é princípio que conduz a consciência e o sentimento ético do agente público. Acrescentando-se, também, o princípio da eficiência. Montesquieu é preciso ao pronunciar: "A corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção de seus princípios"³⁹⁰. Com relação aos princípios universais da Administração Pública remetemos o leitor ao item 1.2 do Capítulo primeiro desta tese.

Nos termos da Lei, praticar ato visando fim proibido em lei, ou regulamento, ou diverso daquele previsto na regra de competência, constitui ato de corrupção funcional administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública.

³⁸⁹ "A virtude, numa república, é coisa muito simples: é o amor pela república; é um sentimento, e não uma série de conhecimentos; o último homem do Estado pode possuir este sentimento, assim como o primeiro. Uma vez que o povo possui boas máximas, ele as guarda por mais tempo do que o que chamamos os homens de bem. É raro que a corrupção comece por ele. Muitas vezes, ele tirou da mediocridade de suas luzes um apego mais forte ao que está estabelecido. O amor à pátria leva à bondade dos costumes, e a bondade dos costumes leva ao amor à pátria. Quando menos conseguimos satisfazer nossas paixões particulares, mais nos entregamos às gerais. Por que os monges gostam tanto de sua ordem? É justamente pela mesma razão que faz com que ela lhes seja insuportável. Sua regra priva-os de todas as coisas sobre as quais se apóiam as paixões normais; resta então esta paixão pela própria regra que os aflige. Quanto mais austera, isto é, quanto mais reprime suas tendências, mais dá força àquelas que lhes deixa". MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de, 1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 53-54.

³⁹⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de, 1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 121.

Os agentes públicos, visando através de seu ato fim contrário à Administração Pública, agem com abuso do poder. O abuso do poder ocorrerá quando os agentes públicos ultrapassem os limites de suas competências funcionais ou se desviem de suas finalidades administrativas. Intencionalmente o agente público viola seus deveres de legalidade e de honestidade, objurgando princípios universais da boa atuação perante a Administração Pública.

Os agentes públicos podem exceder os poderes que lhe foram conferidos, ultrapassando os limites de suas competências funcionais, seja fraudando ou invadindo a competência alheia. Já no desvio de finalidade, os agentes públicos, embora atuem dentro de suas competências, praticam o ato administrativo com finalidade e objetivos contrários a norma legal e ao interesse público.

3.5 O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO COMO ÓRGÃO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE

O Ministério Público brasileiro, com a nova ordem constitucional instalada a partir de 1988, foi elevado a órgão constitucional de soberania estatal, assumindo um papel determinante no controle e na fiscalização da administração pública e do regime democrático, erigindo-se em instrumento constitucional protetor e garantidor dos direitos fundamentais, assim como da própria operatividade do princípio da moralidade administrativa. O art. 127, *caput*, da Constituição da República, de clareza nítida e marcante, determina que “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.³⁹¹

Determinação constitucional, o Ministério Público brasileiro, enquanto instrumento de garantia e de equilíbrio à ordem jurídica e ao regime democrático, alcançou uma posição jurídico-constitucional de importância medular para a sociedade nacional, também se apresentando como um importante instrumento no controle e no

³⁹¹ Art. 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2019).

combate ao fenômeno da corrupção. Abandonados os velhos dogmas positivistas e a condição “cega” de órgão acusador, uma nova concepção se apresenta para formação do novo Estado de Direito. O Ministério Público brasileiro não é órgão judicial, muito embora exerça parcela relevante de suas funções perante o Poder Judiciário. Independente do Executivo e do Legislativo, o Ministério Público adquiriu uma nova gama constitucional de atribuições, dentre as quais, a de guardião maior da operatividade do princípio da moralidade administrativa e, conseqüentemente, a de ator principal no combate ao fenômeno da corrupção.

Assim, é dever constitucional do Ministério Público, na concepção garantista, *renunciar* à função tradicional de *boca repetidora* da lei ou, na concepção autopoietica, de mero instrumento de viabilização da repressão intolerante político-ideológico do aparato Estatal. O Ministério Público republicano, diferente do tradicional modelo positivista, não possui uma relação apenas formal com o texto constitucional – sujeitando-se à manipulação das classes dominantes, que dele se valem como mero instrumento de consolidação de poder. Possui um dever ético-político de agir em nome da democracia, em busca da consolidação dos direitos sociais, difusos e coletivos, mesmo contra a vontade da maioria ou contra os regulamentos do mercado. Não basta, portanto, que cumpra as normas simplesmente porque existem, têm vigência (aspecto meramente formal), ou sejam respaldadas pela maioria e pelo mercado. É insuficiente a simples verificação do ordenamento infraconstitucional – por vezes, contrário à própria Constituição. Seu poder-dever, como “defensor do povo”, é o de fazer valer o conteúdo substancial da Constituição. O Ministério Público brasileiro vem contribuindo para a judicialização e o efetivo implemento dos direitos fundamentais. Como observa Appio:

*A emergência ao poder, no país, de um partido de esquerda que declara, publicamente, não deter condições políticas que permitam colocar em prática seus postulados de justiça social é, também, um elemento adicional nesta nova sociedade. O crescimento do Ministério Público após a promulgação da Constituição brasileira de 1988 representa, por fim, um relevante fator de juricalização de muitas questões políticas.*³⁹²

Assim, e considerando a imbricação evidente entre a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos fundamentais, o Ministério Público brasileiro se transformou em

³⁹² APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 18.

instrumento imprescindível de garantias constitucionais e, em última análise, de resguardo e efetivação dos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção. Nesta perspectiva, portanto, o Ministério Público pode ser considerado com instrumento decisivo no controle da corrupção e, mais, uma garantia em defesa da ordem jurídica constitucional/fundamental extensiva a todos os Poderes e instituições. Por esse motivo, como explica Canotilho: “A lei constitucional não é apenas – como sugeria a teoria tradicional do estado de direito – uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo-estadual. Trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia”.³⁹³

Ao Ministério Público, enquanto guardião constitucional da ordem jurídica, fica autorizada irrestritamente a atuação para garantir efetivamente o império e a vontade da Constituição da República, seja judicial ou extrajudicialmente, se apresentando no sistema de justiça brasileiro como verdadeiro mantenedor dos mecanismos de controle, ou seja, garantidor da própria ordem constitucional, tendo toda sua atuação orientada para prevalência do conteúdo constitucional e para que o ordenamento jurídico num contexto geral não seja violado ou desrespeitado, por desvios ilícitos, abusos e desvios de poder, ou práticas corruptas institucionalizadas na burocracia estatal. Está incumbido também da defesa do regime democrático, dito de outra forma, da proteção da própria democracia substancial, buscando, efetivamente, na prática, a consolidação dos direitos sociais, coletivos e difusos, assim como, do controle do fenômeno da corrupção.

Visto dessa forma, o Ministério Público brasileiro é, portanto, verdadeira garantia constitucional da sociedade, haja vista que constitucionalmente determinado à defesa, à implementação e à consolidação da ordem jurídica, do regime democrático e do controle efetivo do fenômeno da corrupção. Nesse sentido, Ritt observa:

*Não há dúvida que para garantir os direitos fundamentais, fim último da democracia e da ordem constitucional, obriga-se o Estado a criar garantias jurídicas e institucionais, instituídas contra os poderes e contra as maiorias, justamente o papel do Parquet nacional. Trata-se de órgão de fiscalização e controle, em benefício da ordem jurídica, da democracia e dos direitos fundamentais. É, pois, garantia constitucional do cidadão.*³⁹⁴

³⁹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999, p. 241.

³⁹⁴ RITT, Eduardo. **O ministério público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 156.

Note-se a grandeza e a dificuldade da tarefa constitucional do Ministério Público, enquanto instrumento e garantia maior de todo sistema de justiça pátrio. Com a corrupção generalizada e os padrões éticos comprometidos, o Estado de Direito parece ainda não ter tido sua vez. O caminho a percorrer em busca desse ideário é longo e tortuoso. Combater a chaga da corrupção, muito mais do que as reiteradas edições de normas repressivas, depende inevitavelmente de um processo de conscientização social, sendo preponderante nessa construção a atuação garantidora do Ministério Público, no sentido da efetivação prática e urgente dos princípios e garantias constitucionais. Ocorre que a Constituição da República, ao estabelecer princípios e garantias valorativas, incidentes na atividade estatal e, conseqüentemente, no controle (limites) do exercício do poder político, necessita de um aparato instrumental eficiente para fazer vale o comando máximo do ordenamento jurídico, qual seja, o ordenamento jurídico-constitucional definido a partir da relação de seus conteúdos com os direitos fundamentais.

Portanto, não por acaso, o constituinte identificou o Ministério Público como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, defensor maior da ordem jurídica constitucional e do regime democrático de direito, controlador primeiro, pois, do fenômeno da corrupção.³⁹⁵ O Ministério Público adquiriu status constitucional de guardião do *coto vedado*³⁹⁶; fiscal, controlador e garantidor dos direitos fundamentais constitucionalmente reservados (inegociáveis, invioláveis, indisponíveis e inalienáveis) e, ao mesmo tempo, acessíveis a todos os cidadãos, em razão da sua identificação universal. É, por essência constitucional, garantia e instrumento de defesa ou de realização dos direitos fundamentais. Outra não é a missão do Ministério Público senão a de dar efetividade ao comando constitucional e, em especial, aos instrumentos de controle do fenômeno da corrupção. Deve garantir aos indivíduos e à sociedade a fruição

³⁹⁵ Art. 127, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2019).

³⁹⁶ Expressão utilizada por Antônio Peña Freire para designar uma reserva constitucional de direitos fundamentais garantidos e intocáveis, inclusive frente ao poder de decisão das maiorias.

de todas as suas garantias e direitos constitucionais, inclusive, contribuindo decisivamente para o estabelecimento de instituições, fortes, imparciais e confiáveis.

O desafio, como se vê, é gigantesco. Com relação especificamente ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, não fosse função expressamente reconhecida como um princípio constitucional – e, portanto, por si só, autêntico direito e garantia fundamental dos cidadãos³⁹⁷; – também representa um direito difuso no interesse da sociedade, pois, como princípio constitucional orientador da Administração Pública, representa verdadeira garantia em favor da sociedade e seus cidadãos. Assim, possibilita o bom trato da coisa pública no interesse coletivo, bem como na sua defesa contra possíveis governos neoautoritaristas, estruturados por meio da atuação predominante de empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

É preciso, pois, dar vida ao texto constitucional, efetivando, extrajudicial ou judicialmente, o controle do fenômeno da corrupção, solucionando com agilidade os conflitos, reparando com firmeza as arestas, resolvendo com altivez os problemas e edificando com criatividade novas soluções para a resolução desta complexa e desafiante problemática. Enfim, cabe ao Ministério Público dar operatividade ao princípio constitucional da moralidade administrativa, libertando-se das velhas concepções dogmáticas e formais do Estado de Direito, não mais compatíveis com a democracia e com um controle objetivo, imparcial e eficaz do fenômeno da corrupção. Como destaca Ritt:

No Brasil, foi a figura do Ministério Público justamente que recebeu a tarefa constitucional de defender os interesses difusos, e, para tanto, recebeu total independência e autonomia, como nenhum outro Ministério Público alienígena. Impôs o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, ao Ministério Público o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição brasileira, com a obrigação de promover as medidas necessárias a sua garantia. Assumiu, assim, a Instituição a figura mesma do chamado “defensor do povo” ou “ombudsman”, como existe nos países escandinavos, ainda que desta expressão não se tenha valido a Lei Maior, com poderes ainda maiores do que o seu similar, eis que não se limita

³⁹⁷ Nesse sentido, decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI nº 939-7, publicada no DJU de 18/03/1994, tendo como relator o Ministro Sydney Sanches, onde se reconheceu o princípio constitucional da anterioridade, por força do art. 5º, § 2º, da CR, como autêntico direito e garantia fundamental do cidadão-contribuinte, consagrando a amplitude do catálogo dos direitos fundamentais na Constituição da República.

*apenas ao atendimento ao público, mas possui em suas mãos instrumentos poderosos.*³⁹⁸

Neste sentido, cabe ao Ministério Público brasileiro, enquanto instrumento constitucional de controle do fenômeno da corrupção, haja vista que órgão constitucional de soberania do Estado de Direito, garantir o efetivo cumprimento das promessas constitucionais, concedendo prioridade máxima para o combate ao fenômeno da corrupção, à impunidade e ao crime organizado institucionalizado na burocracia estatal, devendo, para tanto, agir estrategicamente, seja preventiva ou repressivamente.

3.5.1 Atuação Repressiva

Conforme determina a Constituição brasileira (art. 127, *caput*, e art. 129, inciso III), o Ministério Público é órgão primordial de controle e combate ao fenômeno da corrupção. Engana-se, todavia, quem julga ser fácil a missão de dar operatividade ao princípio constitucional da moralidade administrativa, e, por consequência, controlar e combater efetivamente o fenômeno da corrupção. A defesa, a garantia e a implementação do princípio constitucional da moralidade administrativa, a partir de sua valoração no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, elevado à condição de princípio, direito e garantia, têm no Ministério Público – enquanto instituição responsável pelo respeito e equilíbrio entre os Poderes constituídos, defensor da democracia, garantidor da ordem jurídica e protetor dos interesses individuais indisponíveis, sociais, difusos e coletivos – o seu maior instrumento de efetividade. É que ao Ministério Público foi incumbida a missão constitucional de evitar qualquer agressão ao ordenamento jurídico-constitucional, devendo combater abusos de poder, ilicitudes administrativas e práticas corruptas institucionalizadas na burocracia estatal, atuando como verdadeiro instrumento de freios e contrapesos. O Ministério Público, como sugere Ritt: “foi erigido a um órgão constitucional de soberania, em posição similar aos chamados ‘Poderes de Estado’. Na

³⁹⁸ RITT, Eduardo. **O ministério público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 168.

realidade, o Ministério Público brasileiro foi alçado à posição de fiscal e controlador dos demais órgãos do Estado, em especial no chamado sistema de freios e contrapesos.”³⁹⁹

Enquanto ao Poder Judiciário compete a tarefa constitucional fundamental de garantir judicialmente a prevalência dos direitos, princípios e garantias constitucionais, enfim, de garantir o controle, a limitação e a repressão de práticas corruptas, cabe ao Ministério Público a obrigação de tutelar, extra ou judicialmente, o controle do fenômeno da corrupção. Enquanto guardião ativo da Constituição, está obrigado a resguardar a cidadania, defender a ordem jurídica, o regime democrático e instrumentalizar os meios de controle do fenômeno da corrupção. Nesse contexto, devendo tomar as iniciativas necessárias para fazer valer o comando constitucional, o Ministério Público obriga-se a efetivar (dar operatividade) o princípio constitucional da moralidade administrativa. Assim, no estrito cumprimento de sua tarefa constitucional de combater efetivamente o fenômeno da corrupção, o Ministério Público tem o dever de estabelecer estratégias de atuação preventivas e repressivas, agindo extrajudicial e judicialmente, buscando relacionar os acontecimentos sociais com a pouca efetividade dos direitos fundamentais no cotidiano prático dos brasileiros. É que, inegavelmente, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos, especialmente em entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas, o fenômeno da corrupção, suas causas e consequências, restam banalizadas no cotidiano da burocracia estatal.

Cabe ao Ministério Público, portanto, empreender todos os esforços necessários para compreensão e penetração na comunidade em que atua, objetivando, a partir do conhecimento da realidade prática dos cidadãos, assim como da confiança adquirida através da atuação integrada com os diversos atores e a sociedade em geral, estabelecer estratégias práticas e efetivas para resolução dos problemas sociais e, conseqüentemente, para o verdadeiro enfrentamento do crime organizado e da corrupção institucionalizada. Deve atuar, pois, também na área repressiva, investigando e interpondo judicialmente as ações cabíveis, buscando o controle judicial do fenômeno da corrupção. Como afirma Ferreira, é dever do Ministério Público:

[...] a da efetivação da justiça jurídico-social. Especificamente, pormenoriza-se no velamento da constitucionalidade, de leis e atos

³⁹⁹ RITT, Eduardo. **O ministério público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 173.

*normativos; dos interesses das crianças, dos adolescentes, dos interditos, dos idosos, dos carentes, dos deficientes, dos desamparados, dos indígenas, dos consumidores, de todos os socialmente inferiorizados; da família; da sociedade; dos abusos de poder e de direito, dos excessos dos meios de comunicação social, e das várias manifestações de ilicitude, com atuação preventiva e repressiva e a responsabilização dos infratores; da preservação do patrimônio público, do meio ambiente; do cumprimento, por parte dos administradores das fundações, dos fins da entidade; dos valores sociais, como a moralidade, a razoabilidade, na formulação, execução e aplicação do Direito, da segurança jurídica e social.*⁴⁰⁰

Além da prioritária e importante intervenção preventiva do Ministério Público – como se verá no item seguinte –, sua atuação repressiva no controle e combate ao fenômeno da corrupção se faz urgente e necessária. Como é sabido, estabelecidos círculos viciosos negativos, a impunidade alimenta e incentiva novas práticas corruptas, dificultando ou, em alguns casos mais extremos, impossibilitando o controle do fenômeno da corrupção.

Neste contexto, a repressão judicial, por meio do devido processo legal, respeitados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, também deve alcançar a macrocriminalidade, sujeitando empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, ao império da lei. Nesse ponto, cabe ao Ministério Público, buscar a efetiva punição de corruptores e corruptos comprovadamente responsáveis por práticas corruptas. Para tanto, pode e deve se valer da oportuna investigação (cível ou criminal) dos atos de corrupção, com o desiderato constitucional de dar operatividade ao princípio da moralidade administrativa e efetivar o controle judicial da corrupção. A legislação infraconstitucional também encaminha e fortalece a atuação constitucional do Ministério Público no combate à corrupção, seja como titular privativo da ação penal pública, seja como legitimado à ação civil pública para responsabilização dos atos de improbidade administrativa.

Longe de qualquer polêmica, a arrecadação probatória por parte do Ministério Público, enquanto titular privativo da ação penal pública (inciso I, art. 129, CR) e titular da ação civil pública para proteção do patrimônio público e outros interesses difusos e coletivos (inciso III, art. 129, CR), torna-se imprescindível para efetiva punição de

⁴⁰⁰ FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios Institucionais do Ministério Público**. 4. ed., Rio de Janeiro: Coletânea de Legislação Brasil – Organização Judiciária, 1996, p. 26.

empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Reconhecer um Ministério Público sem poder de investigação significa anular a própria instrumentalidade constitucional que lhe dá eficácia. Ou, dito de outra maneira, significa negar a existência aos comandos constitucionais dos arts. 127 e 129, incisos I, II e III, e, conseqüentemente, negar operatividade ao princípio constitucional da moralidade administrativa. Nesse sentido, Clève esclarece que:

A atividade de investigação tem clara natureza preparatória para o juízo de pertinência da ação penal, de modo que, sendo o Ministério Público o titular da ação penal pública, por ele é providenciada a fim de formar sua convicção de acordo com os elementos colhidos. Sendo a investigação conduzida através de inquérito policial ou por outro meio, a finalidade é a mesma, porém, o deslinde não, já que a qualidade da investigação é determinante para a formação do juízo do titular da ação penal. Diante disso, parece lógico que, dispondo de meios apropriados e recursos adequados, a atuação do membro do Ministério Público não deve ser, em todos os casos e circunstâncias, limitada pela atuação da polícia judiciária. É que o limite, em última instância, pode significar o sequestro da possibilidade de propositura da ação penal. E nem se afirme que o controle externo da atividade policial seria suficiente para remediar a possibilidade. Necessário e acertadamente externo, o controle possui fronteiras. Pode implicar possibilidade de emergência de censura à eventual desídia, mas nunca solução ao específico caso que, diante da dificuldade de encaminhamento do inquérito, produziu reduzida chance de êxito na propositura da ação penal. Em semelhante hipótese, sequer a possibilidade de requisitar a instauração de inquérito ou de diligências investigatórias, no limite, pode se apresentar como solução para o impasse, eis que o órgão ministerial, titular da ação penal, sem poder interferir diretamente na ação policial, não dispõe de instrumentos, a não ser reflexos (controle externo), para garantir a qualidade das diligências providenciadas em virtude de requisição. A autoridade policial tem, com o inquérito policial, meios para auxiliar o Parquet na promoção da ação penal, mas se, em virtude de hermenêutica menos elaborada, lhe for atribuída a exclusividade da investigação preliminar criminal, terá também, e certamente, um meio para limitar sua função, o que importa em risco (sendo, na sociedade de risco, ainda mais grave e incompreensível) para o Estado Democrático de Direito.⁴⁰¹

O respeito ao comando constitucional intenta fortalecer o Ministério Público em razão da difícil e fundamental tarefa de dar eficiência à estratégia de controle e combate ao fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, de permitir a efetivação dos

⁴⁰¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Investigação criminal e Ministério Público. *In: Jus Navigandi*, set. 2004. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130509-08.pdf. Acesso em: 11 nov. 2019.

direitos fundamentais e a operatividade do princípio, direito e garantia da moralidade administrativa.

Todavia, o que se constata na prática judicial é que a atuação repressiva do Ministério Público pode estar sendo pouco eficiente no controle e repressão ao fenômeno da corrupção, embora, inegável alguns avanços, como ocorre, notadamente, na operação “Lava Jato”. Aliás, a atuação repressiva e judicial do Ministério Público está diretamente relacionada à cultura institucional ainda prevalecente, definida a partir de uma concepção direcionada “cegamente” à repressão criminal/punitiva. Ocorre que o Ministério Público deve assumir uma posição constitucional renovadora, diversa da tradicional, passando a servir como instrumento fundamental para a consecução dos interesses dos cidadãos, servindo de instrumento efetivo para o controle eficaz do fenômeno da corrupção. A relevância da atuação Ministerial ganha aditivo constitucional em razão da hipossuficiência da sociedade brasileira, que se sente impotente e incapaz de exercer o controle social e defender a coisa pública contra as reiteradas práticas criminosas institucionalizadas por meio de condutas de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Cabe, portanto, ao Ministério Público, além do exercício da tutela judicial como forma de controle do fenômeno da corrupção, estimular e contribuir para a edificação de uma nova ética universal comprometida com o controle e a participação social.

Assim, especialmente no que respeita ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, torna-se imperioso questionar a eficiência dos controles existentes, destacando-se a relevância da missão constitucional outorgada ao Ministério Público, que deve “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”.⁴⁰²

3.5.2 Atuação Preventiva

⁴⁰² Inciso II, art. 129, da Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2019).

Sem prejuízo de acionamento da necessária tutela jurisdicional para controle e repressão aos atos de corrupção, deve o Ministério Público priorizar sua atuação preventiva, estimulando a criação de uma nova ética universal comprometida com o controle social, permitindo o exercício consciente de cidadania e, conseqüentemente, o fortalecimento do Estado de Direito, na medida em que contribui para o aumento da capacidade de reflexão em relação aos direitos fundamentais, rompendo com a conformação social e com o desânimo decorrente da impunidade prevalecente em entornos com instituições débeis, parciais e desacreditadas. Portanto, como se sustenta na presente tese, o controle e a limitação do fenômeno da corrupção passa indubiosamente pela atuação preventiva do Ministério Público. Como diz o velho brocardo popular: “É melhor prevenir, do que remediar”.

A corrupção é um fenômeno que atinge, sem distinção, praticamente todos os países do Mundo, sendo uma tipologia do comportamento humano ínsito a todas as sociedades politicamente organizadas, flagelando, indistintamente, tanto as instituições de caráter público como as de caráter privado. Nesse ponto, os debates travados para melhor compreensão do fenômeno têm convergido, na grande maioria, para a prevalência da adoção de medidas preventivas em detrimento das medidas repressivas que, embora necessárias, definitivamente não solucionam as causas do fenômeno.

Entende-se, assim, que não basta, tão somente, a aplicação de sanções aos atos de corrupção para impedir que eles venham a se repetir. A reprimenda sancionatória, quando imposta, tem um efeito de caráter repressivo, que repercute na liberdade e/ou no patrimônio de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, e secundariamente, um caráter preventivo, em razão do exemplo que representa para os demais cidadãos. Como observa Klittigardi⁴⁰³, a corrupção é um crime de cálculo, havendo uma racionalização dos indivíduos em relação ao custo-benefício das práticas corruptas, pois, se o risco compensar e a impunidade for a regra no sistema de justiça, muitos serão os estímulos para a reprodução de práticas criminosas. Ocorre que as medidas repressivas, por se caracterizarem pela prevalência do efeito intimidativo, não são os únicos instrumentos para o controle eficaz do fenômeno da corrupção.

⁴⁰³ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

O ponto positivo das ações preventivas consiste justamente no fato de que elas se desenvolvem antecipadamente às práticas corruptas, possibilitando, assim, evitar grandes prejuízos econômicos ao erário. Nesse particular, sendo o ato de corrupção uma afronta direta aos valores éticos universais, vislumbra-se a importante influência que as ações preventivas podem determinar na criação de uma nova ética universal compromissada com o controle social. Outro mérito das ações preventivas está na ampla gama de métodos colocados à disposição para que se mantenha a integridade das instituições e, por consequência, criando círculos virtuosos positivos de otimismo e respeito social.

Nesse sentido, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* ressalta a importância de gerar na população local uma consciência em relação à existência e à gravidade desse problema e da necessidade de reforçar a participação da sociedade civil na prevenção e na luta contra a corrupção. Entre os propósitos constantes na referida Convenção, encontram-se a promoção, o fortalecimento e o desenvolvimento de mecanismos necessários à prevenção da corrupção, estabelecendo, para tanto, as seguintes medidas preventivas: a) normas padrões de condutas a serem observadas no exercício das funções públicas; b) mecanismos para efetivação do cumprimento dessas normas; c) educação dos servidores públicos; d) sistemas para a declaração de receitas, ativos e passivos em determinados casos preestabelecidos; e) sistemas de recrutamento de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços que demonstrem transparência, equidade e eficiência; f) sistemas para arrecadação e controle de rendas como forma de impedir a corrupção; g) leis que vedem tratamento tributário irregular diferenciado; h) sistemas de proteger as testemunhas; i) órgãos de controle superior, a fim de desenvolver mecanismos modernos de prevenção; j) medidas que impeçam o suborno dos servidores; l) mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços de prevenção à corrupção; m) adoção de novas medidas de prevenção a partir da remuneração equitativa e da probidade administrativa.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.** Nova Iorque, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html. Acesso em: 11 nov. 2019.

Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada em 9 de dezembro de 2003, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, estabelece a necessidade de cooperação internacional para prevenção e combate à corrupção, a partir de um enfoque amplo e multidisciplinar, prevendo o fortalecimento da capacidade do Estado, inclusive com a criação de mecanismos e instituições que busquem a efetivação dos fins pretendidos. O art. 5º da Resolução⁴⁰⁵ indica as medidas preventivas políticas e práticas no combate efetivo à corrupção, indicando quatro estratégias prioritárias: a) o desenvolvimento, a implementação ou a manutenção de políticas públicas eficazes e coordenadas contra a corrupção, com a participação social, a partir da gestão apropriada de assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e prestação de contas, conforme os princípios universais do Estado Democrático de Direito; b) esforço concentrado no sentido de estabelecer e promover práticas eficazes destinadas a prevenir a corrupção; c) avaliação periódica dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas, com o desiderato de verificar a adequação para eficiência preventiva; e d) colaboração internacional e regional para promoção e desenvolvimento de medidas preventivas, a partir da inclusão em programas e projetos destinados ao combate à corrupção, sempre de acordo com os princípios e direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico-constitucional.

Como se vê, o dispositivo normativo apresenta uma série de propostas obrigatórias e discricionárias, objetivando a prevenção eficiente de práticas corruptas, buscando controlar e minimizar agentes facilitadores da corrupção, bem como a adoção

⁴⁰⁵ Art. 5º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: Artigo 5. Políticas e práticas de prevenção da corrupção. 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas. 2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção. 3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção. 4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção. (BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 11 nov. 2019).

de políticas públicas anticorrupção com a observância dos direitos fundamentais e os princípios universais do Estado de Direito. Os desafios propostos pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção passam necessariamente pela apresentação de soluções práticas, viáveis e eficientes no controle e combate ao fenômeno da corrupção. Além da indicação das políticas e das práticas de prevenção à corrupção (art. 5º), a Convenção prevê a existência de órgãos públicos de prevenção (art. 6º); a orientação do setor público a partir das diretrizes indicadas (art. 8º); a gestão apropriada dos negócios públicos (art. 9º); a integridade e a transparência pública (informação compreensível), a prestação de contas e a revisão legislativa (art. 10); a adoção de medidas que intentem reforçar a integridade e evitar a corrupção no Poder Judiciário e no Ministério Público (art. 11); a adoção de medidas para prevenção da corrupção no setor privado, com o aperfeiçoamento das normas contábeis e auditorias (art. 12); a participação da sociedade (art. 13) e a adoção de medidas preventivas para evitar a lavagem de dinheiro (art. 14).

Diante desta realidade, a atuação preventiva do Ministério Público como instrumento constitucional de controle e combate ao fenômeno da corrupção, no cumprimento de suas tarefas institucionais, busca dar operatividade ao princípio constitucional da moralidade administrativa através do estabelecimento de um processo educativo compromissado com a formação de cidadãos a partir da consciência crítica e da valoração a uma nova ética universal comprometida com o controle social. Dito de outra maneira, um processo mediato de transformação ética, edificado com medidas práticas, viáveis e eficientes na prevenção ao fenômeno da corrupção. Partindo dessa compreensão, sensível aos conflitos sociais que se apresentem, caberá ao Ministério Público estabelecer estratégias práticas e efetivas para resolução dos problemas locais. Nesse particular, havendo uma articulação e sensibilização dos Poderes constituídos, a adoção de medidas preventivas é extremamente eficaz e vantajosa para a resolução dos conflitos sociais e, conseqüentemente, para a inibição de práticas criminosas e para o enfrentamento de sistemas econômicos, políticos e sociais corruptos.

A estratégia preventiva, como se verifica, antecipa-se à consumação da prática corrupta, trazendo resultados mais eficientes e positivos à sociedade. Sem prejuízo da sua atuação tradicional na área repressiva, muitas vezes necessária e obrigatória, o Ministério Público está legitimado (poder-dever) constitucionalmente a agir

preventivamente em busca da instrumentalização do controle social. Assim, é recomendado ao Ministério Público, valendo-se de suas prerrogativas constitucionais previstas no ordenamento brasileiro, como a todas as agências anticorrupção governamentais, exercer prioritária e efetivamente o controle preventivo do fenômeno da corrupção, valendo-se, inclusive, da articulação e da cooperação com os diversos atores sociais, construindo uma rede de apoio que possa envolver a participação dos movimentos sociais organizados, enfim, que consiga estabelecer estímulos ao exercício eficaz do controle social.

3.6 CONTROLE SOCIAL E EDUCAÇÃO: AGENTES DE TRANSFORMAÇÃO

Como indagado anteriormente, qual o papel do controle social como instrumento de transformação coletiva? Um sistema educativo eficiente pode ajudar na tarefa de criação de uma nova ética universal comprometida com a formação de agentes de transformação? É possível, especialmente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados – rompendo círculos viciosos negativos –, alterar positivamente as expectativas sociais vigentes? Enfim, pode o controle social contribuir para o exercício compartilhado das políticas públicas?

O controle social ativo é basicamente a ação ou reação organizada por parte de cidadãos conscientes de seus direitos e de suas obrigações, exigindo boa governança e comprometimento público de seus representantes, ou seja, o respeito ao compromisso ético de bem servir ao público e preservar a harmonia coletiva. Sob a perspectiva institucional é o controle social que os cidadãos exercem nas ações governamentais, inclusive, em relação aos responsáveis públicos pelas demais formas e instrumentos de controle do fenômeno da corrupção.

Como sustentamos na presente pesquisa, o controle social tem um papel chave no processo de equilíbrio dos poderes nos sistemas, econômico, político e social. Ocorre que nem todos entornos institucionais democráticos desenvolvem sistemas eficientes para o exercício equilibrado do poder econômico, político e de autoridade. Quando isso se sucede, é preciso criar sistemas de pesos e contrapesos para que não ocorra o desvirtuamento do próprio sistema de controle. Neste contexto, a participação

de cidadãos educados, por meio de uma mobilização social organizada e de uma opinião pública informada, pode ser um importante instrumento para controlar a corrupção e colocar um freio ao exercício arbitrário do poder econômico, político ou de autoridade.

Entretanto, como referido alhures, na prática, isto só poderá ocorrer se os cidadãos tiverem efetivo acesso às informações relativas aos atos de governo, assim como em relação às políticas legislativas prioritárias governamentais. A pressão social pode ser decisiva e ocorrer de diversas formas, como por meio de reclamações individuais ou coletivas, ações populares, representações às agências anticorrupção, ou órgãos estatais independentes como o Ministério Público brasileiro e, inclusive, através de mobilizações populares públicas, com protestos, greves e passeatas pelas ruas. Todas estas mobilizações podem ajudar no sistema de controle e impulsionar eventuais reformas estruturais que os governos resistem em fazer, especialmente quando possam implicar a redução dos ganhos financeiros de empresários, agentes públicos, políticos e governantes (des)comprometidos. Como indica Ribas Junior:

Essas definições de ordem geral sobre controle social são vinculadas aos princípios da Sociologia. Para completar o papel do controle público, isto é, de todos, é que surge outra face do controle social. Essa face é a que nos interessa mais na presente obra. Assim, o controle social é a vigilância do cidadão — agindo individual ou coletivamente — sobre os atos dos administradores públicos. Para ser eficaz é indispensável que as pessoas tenham amplo acesso às informações sobre a gestão dos negócios públicos. Com base nessas informações formam um juízo de valor sobre os atos administrativos e podem procurar os meios necessários para reclamar, denunciar ou mesmo impedir que eles sejam contrários à lei e à boa gestão.

Restrito aos meios acadêmicos, na primeira fase de sua identificação o controle social ganha importância para as pessoas na medida em que é visto sob a ótica da participação popular na fiscalização e controle do governo. Essa é a principal razão ou motivação das pessoas para buscar informações e agir de acordo com elas na reorganização do Estado realizada pelos brasileiros com a Constituição de 1988, a questão do controle social com a participação popular em órgãos colegiados consultivos ou de deliberação coletiva teve destaque. O mesmo ocorreu em relação às garantias constitucionais de acesso às informações.⁴⁰⁶

Como se percebe, instituições que realmente desejem enfrentar a problemática da corrupção devem iniciar pela criação de programas educativos que

⁴⁰⁶ RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 308.

estimulem o controle social consciente e crítico por parte de agentes de transformação que, cientes de suas responsabilidades, obrigações e direitos, possam compreender as ações de governo, analisando, cobrando, fazendo críticas e contribuições propositivas. Aliás, a aceitação da corrupção banalizada no meio social, desde pequenos subornos até grandes escândalos de corrupção, advém justamente porque as pessoas supõem que pequenos agrados fazem parte do sistema vigente, representando um mimo ou um presente pelo serviço público prestado. “*Los ciudadanos pueden no tener ninguma idea de que los funcionarios públicos les deben algo.*”⁴⁰⁷

Entretanto, poderes constituídos, órgãos públicos e agências governamentais de controle, podem estar comprometidos e subordinados aos interesses comuns da elite que exerce o poder econômico, político e de autoridade. Nestas condições, é possível que os próprios instrumentos de controle manipulem seletivamente a divulgação de alguns escândalos de corrupção sensacionalistas com o único interesse de favorecimento do grupo político que detém o poder, inexistindo qualquer compromisso com o fortalecimento das políticas de controle do fenômeno da corrupção. E, quando isso ocorre, somente cidadãos educados e conscientes da importância do exercício ativo da cidadania, mobilizados de forma planejada e organizada, poderão levar a efeito a tarefa de construir iniciativas e instrumentos de controle social que possam interferir eficazmente nos atos de governo.

Diante das dificuldades práticas para o enfrentamento individual da matéria, a criação de grupos de vigilância e controle, a exemplo da *Transparência Internacional*⁴⁰⁸, enfim, associações e entidades sem fins lucrativos que busquem mecanismos para o controle e redução do fenômeno da corrupção, pode ser uma alternativa eficiente para fomentar o exercício ativo do controle social em relação aos representantes políticos e

⁴⁰⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 230.

⁴⁰⁸ A Transparência Internacional (TI) é uma organização não-governamental internacional que luta por "um mundo no qual governos, empresas, a sociedade civil e a vida das pessoas sejam livres de corrupção" fundada em março de 1993. A TI tem mais de 100 seções em todo o mundo e um secretariado internacional em Berlim. A TI trabalha em conjunto com governos, empresas e cidadãos para acabar com o abuso de poder, o suborno e negociações secretas.

governantes, assim como em relação aos empresários da iniciativa privada que se relacionem com o poder público.⁴⁰⁹

Estas organizações não governamentais anticorrupção podem ser de grande valia para criar uma cultura de controle e participação social, aglutinando voluntários, e criando mecanismos e instrumentos para o fortalecimento do controle social em relação aos poderes constituídos. A realização de seminários coletivos com a troca de experiências nacionais e internacionais, a criação de grupos temáticos para debate e fiscalização de políticas de combate à corrupção, a realização de pesquisas confiáveis junto à opinião pública, identificando causas e efeitos do fenômeno da corrupção local, são iniciativas, dentre outras, possíveis para o fortalecimento destas organizações privadas. Estas pesquisas, por exemplo, são uma forma de investigar na prática o real impacto da corrupção sobre a sociedade e, em especial, em relação aos mais carentes e desprotegidos, sempre carentes de voz e vez.⁴¹⁰

Por suposto, como se disse inicialmente, em países com agências anticorrupção independentes e acessíveis aos cidadãos, como o Ministério Público brasileiro, por meio da construção de um sistema judicial íntegro e confiável, pode existir uma maior possibilidade para o fortalecimento dos instrumentos de controle, incentivando e estimulando a participação popular. Como lembra Rose-Ackerman:

*Las acciones de los ciudadanos han desempeñado un papel importante para impulsar a los tribunales a forzar al gobierno a perseguir las denuncias de corrupción contra los altos funcionarios. Por el contrario, otros sistemas legales no proporcionan ninguna oportunidad a los particulares de entablar procesos judiciales para proteger los altos funcionarios.*⁴¹¹

Enfim, mesmo em entornos institucionais onde o fenômeno da corrupção é sistemático e endêmico, apresentando-se como um problema de ação coletiva⁴¹², em que pese as diversas variáveis potencialmente existentes – entre causas e consequências –,

⁴⁰⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 232.

⁴¹⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 233-4.

⁴¹¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

⁴¹² Definição livre, o problema da ação coletiva ocorre quando indivíduos de um grupo agem racionalmente para satisfazer seus interesses imediatos, deixando de lado a prevalência do interesse coletivo. OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

teoricamente é possível criar uma ética universal comprometida com o exercício do controle social por meio de um sistema de educação eficiente e estruturado para a capacitação de agentes de transformação e, conseqüentemente, cidadãos que possam exercer rigorosamente o controle do fenômeno da corrupção. O problema, muitas vezes, em um cenário sistematicamente corrupto, é a dificuldade de romper círculos viciosos negativos que impossibilitam a estruturação de sistema educacional qualificado para esse fim. Ademais, é muito provável que nestes entornos institucionais, em virtude do estabelecimento de redes clientelistas que não satisfaçam igualmente as necessidades de todos, encontremos sociedades fortemente divididas e desorientadas, o que aumenta o desafio na busca de um denominador comum para a construção compartilhada de instrumentos sociais viáveis para um controle prático do fenômeno da corrupção.

3.6.1 O Funcionamento Institucional em Sociedades Divididas

Outro resultado usual decorrente das fissuras ocasionadas pelas desigualdades econômicas, políticas e sociais, comuns em entornos onde a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva e, portanto, com instituições débeis, parciais e desacreditadas, é o conflito ideológico gerado pelos grupos de poder prevaletentes, não raras vezes, dividindo sociedades inteiras por meio de motivações falsas e propagandas manipuladas nos interesses privados destes grupos.

Os sistemas governamentais baseados na troca de favores políticos limitados, conforme sustenta Rose-Ackerman⁴¹³, podem ser corrigidos mediante reformas pontuais na própria estrutura burocrática estatal. Todavia, quando o poder político é exercido por grupos concentrados, a corrupção pode se apresentar como um problema de ação coletiva especialmente quando está enraizado numa rede clientelista de benefícios e laços pessoais estreitos de relacionamentos contínuos e estáveis, estabelecendo ordinariamente procedimentos corruptos institucionalizados que podem favorecer simpatizantes, apadrinhados, aliados e familiares.

⁴¹³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 180.

A questão, portanto, é o conflito que pode ser gerado pela disputa de grupos distintos no poder, especialmente quando os interesses públicos não são as prioridades governamentais. Quando isso ocorre, havendo um estímulo intencional para a divisão social, é preciso enxergar mais longe do que nossos olhos possam ver, buscando novas possibilidades para a composição negociada dos diversos interesses sociais em jogo, definindo métodos capazes de selecionar governantes que possam se comprometer com a integralidade do sistema político e, conseqüentemente, conduzir aos denominadores comuns de todos os seguimentos e grupos sociais mediante procedimentos legítimos e transparentes, sem a corrupção como mecanismo de impulso e recompensas. Estas instabilidades ocasionadas pelas coalizões decorrentes das disputas pelo poder, também podem estimular novas práticas corruptas para manutenção ou conquista do poder. Na verdade, nenhum grupo de poder acredita que possa se manter no comando político por um longo tempo, aproveitando o exercício da governança como oportunidade para satisfazer os interesses pessoais dos membros do grupo a que pertençam, antes de atender as políticas públicas prioritárias no interesse social.

Neste particular, se a premissa é verdadeira, sistemas eleitorais que alimentam sistemas de governo estáveis podem limitar práticas corruptas com maior eficiência⁴¹⁴, impulsionando as mudanças necessárias para uma disputa democrática sadia, estimulando o regular funcionamento do sistema econômico, político e social, por meio da valorização do mérito e do esforço de cada indivíduo desde que, evidentemente, sejam solucionados os problemas decorrentes das desigualdades sociais propositalmente estabelecidas, como costuma ocorrer em sociedades divididas pelas disputas dos grupos de poder.

Segundo Rose-Ackerman⁴¹⁵, ao contrário do que sustenta Mancur Olson, segundo o qual os sistemas estáveis permitiriam o desenvolvimento de coalizões ineficazes que buscariam unicamente o proveito pessoal (Olson, 1999⁴¹⁶), a ideia seria incentivar a adoção de visões mais plurais e amplas, a longo prazo, considerando as

⁴¹⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

⁴¹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 181.

⁴¹⁶ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

possíveis consequências, ganhos e perdas políticas, com os possíveis resultados dos pleitos eleitorais futuros. Os partidos políticos de oposição, inclusive, desempenham um importante papel de fiscalização, vigilância e controle, representando uma ameaça frente as denúncias que poderão vir à tona no processo de disputa eleitoral. Se assim ocorrer, e os eleitores forem educados para o exercício da cidadania, críticos e preocupados com os resultados provenientes da manipulação do sistema político pelos grupos de poder, priorizada uma ética universal comprometida com o controle social – afastada, portanto, a satisfação de interesses pessoais imediatos e a defesa de valores ideológicos falsos –, o exercício de uma política plural, honrada e acessível a todos os cidadãos, poderá estabelecer um sistema político verdadeiramente democrático, com instituições fortes, imparciais e confiáveis.

Muitas democracias instáveis sofrem da falta de referências, com a construção de verdades históricas distorcidas e apaixonadas de acordo com as crenças ideológicas dos cidadãos. O importante não acaba sendo a objetividade da análise de fatos e de acontecimentos, mas qual a melhor interpretação que pode favorecer os desejos e as ideias dos personagens idealizados. Sem assumir a subjetividade das justificativas apresentadas, muitas das quais escamoteadas em razões inconfessáveis, o peso e o valor de cada acontecimento, sem critérios lógicos ou coerências definidas, estimulam discursos agressivos e intolerantes, de esquerda e de direita, que são defendidos cegamente sem focar o nó górdio comum do problema, qual seja, a corrupção sistemática prevalente nestes entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados.

Portanto, o desalento social decorrente da falta de referências, materializado em sociedades divididas e manipuladas, sem conhecimento dos reais propósitos escondidos nas ideologias cegamente guerreadas, encaminha a armadilha política arquitetada, presente na descrença proposital das noções de coletividade, espaço público e controle social do fenômeno da corrupção. É preciso compreender que sociedades divididas, econômica, política e socialmente, só podem encontrar respostas por meio do diálogo crítico e da construção de denominadores comuns próprios de

democracias sem extremos, onde direita e esquerda, vermelho e verde⁴¹⁷, convivem lado a lado, emprestando cada qual a sua graça para a formatação de uma ética universal plural, sem a qual não será possível entender que a corrupção, sem desculpas, relativizações ou comparações, é um fenômeno econômico, político e social inaceitável, haja vista a nocividade mortal para o desenvolvimento de instituições fortes, imparciais e confiáveis, próprias de sociedades mais educadas, maduras, tolerantes, justas e equilibradas, com menos desigualdades sociais.

3.6.2 O Papel da Imprensa

Os meios de comunicação podem catalisar a opinião pública influenciando, positiva ou negativamente, no controle e combate ao fenômeno da corrupção. Mesmo em países que os governos disponibilizem dados e registros amplos, informando efetivamente as atividades desenvolvidas, caso estas não repercutam no meio social, políticos corruptos poderão atuar indiferentemente, sempre certos da impunidade, reiterando práticas corruptas institucionalizadas. Assim, caso ninguém se disponha ou se interesse em analisar as informações públicas disponibilizadas ou, ainda, existam receios e temores de represálias em caso de investigações e eventuais questionamentos sobre as atividades governamentais, o controle social da corrupção pode ser estéril.

Estas cobranças sociais sobre os dados e informações governamentais visando a conferência dos interesses públicos podem ser exercidas individualmente por cada cidadão, coletivamente ou, mesmo, por meio de uma imprensa profissional e independente. Qualquer que seja a forma de controle social exercido, o medo e o temor podem ser um problema presente, ocasião em que a mídia pode exercer com maior desenvoltura as denúncias relacionadas com um grande escândalo de corrupção, por exemplo. Como ressalta Rose-Ackerman⁴¹⁸, se o Estado, seus servidores, ou terceiros particulares, intimidam ou ameaçam os que se expressam suas reclamações, as

⁴¹⁷ As cores “*vermelho e verde*” se referem especificamente à representação máxima da divisão social ocorrida no Brasil, notadamente, a partir das eleições presidenciais de 2018, presente uma disputa ideológica de “*nós versus eles*”, enfim, entre posições extremas e radicais vinculadas – inapropriadamente – à esquerda e à direita, brasileiras.

⁴¹⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 228.

estruturas formais de responsabilidade não terão quaisquer finalidades, representando mero simulacro de responsabilidade pública. Os meios de comunicação, quando independentes e comprometidos com a causa pública, podem estimular denúncias e cobranças dos atos de governo, se apresentando como um importante instrumento de combate fenômeno da corrupção.

Especialmente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, com o fenômeno da corrupção materializado na burocracia estatal, a massificação de uma propaganda de governo mentirosa e forjada num processo antieducacional, ao manipular muitos cidadãos desinformados e sem o senso crítico aguçado para a identificação destes desvios, pode gerar ignorância, desalento e, em casos mais drásticos, manifestações violentas desorientadas. É que a macrocriminalidade, própria de governos neoautoritaristas, desenvolve profissionalmente uma engenharia da corrupção com novas e modernas tecnologias de comunicação com o objetivo de controlar e manipular as reações sociais.

Quando isso acontece, a corrupção só poderá ser efetivamente combatida e atenuada a partir da criação de um ambiente com condições propícias para informação isenta e transparente, proveniente de uma imprensa livre e independente comprometida com o controle social do fenômeno da corrupção. Sem a formação de uma ética universal comprometida com o controle social, estruturada através de estímulos à reflexão crítica (seres pensantes) e definida consensualmente num processo educativo plural, a manipulação do poder da informação é medida que tende a prevalecer. Assim, só se pode conceber uma democracia forte por meio do exercício jornalístico independente e livre, presente uma imprensa responsável e atuante, comprometida unicamente com a verdade e a isenção dos fatos.

Os meios de comunicação, portanto, não só estimulam denúncias contra irregularidades e desvios governamentais, como podem facilitar o debate público se estão nas mãos da iniciativa privada e são livres para criticar dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como o próprio Ministério Público. Uma imprensa livre representa um controle essencial para limitar abusos políticos e burocratas corruptos. Rose-Ackerman, lembrando a experiência italiana, ressalta que: "*La corrupción en Italia*

se convirtió en noticia cuando la prensa italiana se hizo cada vez más independiente del sistema político. (Giglio 1996: 386)".⁴¹⁹

Ademais, em muitos países, ao contrário do que deveria ocorrer, são criadas leis que penalizam denúncias difamatórias, injuriosas e caluniosas, outorgando uma proteção especial aos agentes e servidores públicos. A preocupação em relação ao oferecimento de denúncias contra políticos, governantes e figuras públicas, não deveria ser uma prioridade diante da prestação de contas que deveriam ser naturais em relação a todos aqueles que desempenham funções públicas. Eventuais alegações de denúncias inverídicas contra agentes públicos, políticos e governantes, deveriam ser tratadas como assunto de natureza de responsabilidade civil e, não, criminal. Rose-Ackerman, reflexiona: *“Quienes se hallan bajo el ojo público deben asumir el riesgo a la crítica pública y tienen acceso a los medios de comunicación para rechazar las acusaciones (Vick y Macpheson 1997: 650)”*. E, continua: *“Las amenazas de procesos judiciales funcionan como un serio disuasor em todas partes”*. Ao destacar o “efeito congelante” de legislações intimidatórias em relação aqueles que “ousam” realizar denúncias contra os detentores do poder econômico, político e de autoridade, a autora finaliza: *“Un ejemplo especialmente claro del efecto congelador de una ley severa de protección a la difamación lo constituye Singapur, donde los altos políticos han sido activos en entablar procesos judiciales contra los medios de comunicación y los adversarios políticos”*.⁴²⁰

Neste particular, vale informar que, ainda nos dias de hoje, em muitas democracias consideradas “reluzentes”, o perigo é iminente. No Brasil, por exemplo, por mais inacreditável que possa parecer, recentemente, o próprio Supremo Tribunal Federal instaurou e presidiu de ofício – ainda que não detenha atribuição para tanto – um inquérito de investigação criminal para apurar genericamente notícias falsas imputadas aos membros daquela Corte Superior. E, o que é mais absurdo, ainda que o titular da ação penal – o Ministério Público – tenha se manifestado pelo arquivamento do feito, o Ministro relator insistiu indevidamente na continuidade das investigações. Aliás, neste mesmo

⁴¹⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

⁴²⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 229.

procedimento, o Ministro relator impôs censura aos meios de comunicação que “ousaram” publicar denúncias contra o Presidente do Supremo Tribunal Federal.⁴²¹ Como se vê, de forma inédita e, mesmo, surreal, o guardião máximo da Constituição brasileira, impôs arbitrariamente a censura aos meios de comunicação que divulgaram supostos fatos indevidos por parte do Presidente do STF. Como consagrou o ex-Ministro do STF, Ayres Britto: “*A silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes.*”⁴²²

Além disso, o Estado deve estar atento em relação às verdadeiras demandas sociais, enfim, quais políticas públicas merecem prioridade na execução frente às necessidades da população mais carente, evitando perseguições e discriminações diversas quando da insurgência popular em busca de melhores condições de vida. Os meios de comunicação também podem exercer um papel relevante neste ponto, haja vista que podem formular e divulgar pesquisas e enquetes referentes às prioridades sociais e sobre a satisfação em relação ao controle governamental do fenômeno da corrupção. Rose-Ackerman, conclui com precisão: “*Incluso si los medios de comunicación desempeñan sólo un papel limitado em informar a los ciudadanos sobre lo que el gobierno está haciendo, puede, sin embargo, comunicarle lo que piensa el ciudadano y a qué dificultades se enfrenta cuando trata com la burocracia.*”⁴²³

A situação é ainda mais dramática em países pobres com altos níveis de analfabetismo, pois, nestes entornos, o papel dos meios de comunicação pode ter limites ainda bem mais comprometidos. Como muitos cidadãos não têm acesso a uma educação formadora básica, com baixos índices de educação, em regra, a população não tem condições de compreender as causas e as consequências da corrupção, muito menos, de instrumentalizar o controlar do fenômeno em relação aos atos governamentais. Daí a importância da educação que defendemos na presente pesquisa, haja vista que o processo educativo qualitativo é primordial para o sucesso de quaisquer iniciativas, reformas ou mudanças destinadas ao controle social do fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, ao estabelecimento de uma sociedade mais competitiva, meritória e

⁴²¹ RANGEL, Rodrigo. Urgente: Ministro do STF censura Crusoé. **In: Crusoé**, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://crusoe.com.br/diario/urgente-ministro-do-stf-censura-crusoe/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

⁴²² BRITTO, Carlos Ayres. A silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes. **In: Pensador**. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MTAwMzAwOQ/> Acesso em: 20 out. 2019.

⁴²³ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 230.

justa, com acesso a oportunidades para todos, diminuindo-se distorções discriminatórias e desigualdades sociais.

Entretanto, a simples presença de meios de comunicação livres e independentes, embora se apresentem como um instrumento importante, não é uma condição única para o exercício eficiente do controle social destinado ao uso das informações disponíveis para conhecimento das ações de governo, especialmente em entornos com democracias débeis ou governos neoautoritaristas. Como se sabe, nem sempre a imprensa estará totalmente descomprometida com interesses comuns da elite dominante do poder econômico, político e de autoridade. Portanto, eventuais filtros com divulgações selecionadas de determinados escândalos de corrupção, podem fazer parte da estratégia do grupo político corrupto que detém o poder.

No Capítulo que segue, antes de abordar o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, bem como a importância justamente da educação para transformação positiva de todas as formas de controle e, conseqüentemente, para instituição de sistemas econômicos, políticos e sociais, orientados pela boa governança, cabe destacar, analisar e compreender globalmente o problema da falta de critérios brasileiros para a definição das prioridades da tutela jurisdicional no controle e no combate à corrupção, haja vista também representar um importante instrumento para o fim da impunidade e, ao fortalecer a credibilidade no sistema de justiça – criando novos círculos virtuosos positivos –, estabelecer instituições fortes, imparciais e confiáveis.

CAPÍTULO 4 – A REALIDADE PRÁTICA DA TUTELA JURISDICIONAL CONTRA O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

4.1 O PROBLEMA BRASILEIRO NA DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES NA TUTELA JURISDICIONAL NO COMBATE AO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

A tutela jurisdicional em relação aos atos de corrupção, nas suas diversas possibilidades e formas processuais, é um instrumento importante, não só para responsabilizar exemplarmente, empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, como para ressarcir e recuperar os danos causados ao erário, valendo-se do Estado-Juiz para, por meio do controle judicial, solucionar as contendas fáticas levadas ao Poder Judiciário, tutelando, neste caso, não só os direitos de pessoas e instituições públicas e privadas, como o próprio princípio universal da boa governança. Práticas corruptas diversas, desde os pagamentos de subornos a irregularidades criminosas dos atos de governança, até as manipulações escamoteadas oriundas de acordos pré-eleitorais, como referido alhures, podem encontrar na tutela jurisdicional um instrumento de controle do fenômeno da corrupção.

Ocorre que nem sempre será fácil definir as prioridades a serem determinadas no exercício da tutela jurisdicional do fenômeno da corrupção, haja vista que os efeitos teoricamente previstos, podem não encontrar o resultado esperado na prática litigiosa despendida. Não só porque os empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, assim como outros criminosos, possam se valer de diversos artifícios, legais, processuais e ilícitos, para postergar o processo e inviabilizar uma possível condenação, como também pelo fato de possíveis banalizações do exercício da tutela judicial por meio de questionamentos pouco significativos no contexto das causas e consequências do fenômeno da corrupção. Assim, o Estado-Juiz pode ser provocado para dirimir conflitos de pouca relevância ou importância para a tutela jurisdicional do controle do fenômeno da corrupção. Para que sejam desenvolvidas atividades jurisdicionais comprometidas com a resolução da problemática, não podem os atores do jogo “perderem tempo” com situações de menor importância, como ocorre muitas vezes na prática florense, inclusive por parte do próprio Ministério Público, por meio da

judicialização – mecânica, padronizada e simultânea – em diversas comarcas, juízos e tribunais, de denúncias criminais e ações civis públicas com o mesmo objeto, não raras vezes, sem verificar a oportunidade e eficácia social da tutela judicial pretendida ou, dito de outra forma, se efetivamente os resultados buscados judicialmente são importantes para a coletividade e, conseqüentemente, se contribuirão, de alguma forma, para o processo de controle do fenômeno da corrupção.

A judicialização de fatos e contendas relacionadas a escândalos de corrupção é cada vez mais frequente, especialmente em entornos institucionais débeis que iniciam um processo de enfrentamento do fenômeno. Nesse sentido, o Poder Judiciário deve investir na profissionalização da tutela jurisdicional, buscando implementar soluções alternativas aos conflitos, criando e fortalecendo políticas e ações de resolução negociadas, inclusive, quando cabível, por meio do ressarcimento integral do prejuízo causado ao erário. O objetivo, além da repressão e da efetiva punição de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, poderá se concentrar na redução do tempo de resposta judicial, evitando, também, o congestionamento do Poder Judiciário e, via reflexa, a perda de credibilidade.

Graves situações práticas, como aquelas trazidas à baila na operação “Lava Jato”, demonstram que a tutela jurisdicional deve priorizar o processamento de casos de corrupção gravosos e com grande impacto no sistema econômico, político e social. Entre as metas que possam ser definidas, é preciso orientar o sistema de justiça, em todos os seus níveis e instâncias, para que priorizem o julgamento dos processos relevantes, que tenham causado – ou possam potencialmente causar –, graves conseqüências à coletividade, seja econômica, política ou socialmente. Por suposto, em países com agências anticorrupção independentes, imparciais e atuantes, a exemplo do Ministério Público brasileiro, com a conquista de um sistema de justiça íntegro e confiável, existe uma real possibilidade de tutelar eficientemente o controle institucional do fenômeno da corrupção. Como lembra Rose-Ackerma:

Las acciones de los ciudadanos han desempeñado un papel importante para impulsar a los tribunales a forzar al gobierno a perseguir las denuncias de corrupción contra los altos funcionarios. Por el contrario, otros sistemas legales no proporcionan ninguna oportunidad a los

*particulares de entablar procesos judiciales para proteger los altos funcionarios.*⁴²⁴

Assim, sem prejuízo da repulsa e da resignação a toda forma de corrupção, em qualquer grau, nível ou espécie, é preciso definir quais práticas corruptas merecem a atenção prioritária da tutela jurisdicional, inclusive, obviamente, levando-se em consideração os gastos públicos que podem ser gerados pelas demandas processuais excessivas junto ao Poder Judiciário. A identificação substancial do conteúdo de mérito dos processos judiciais interpostos para a tutela do controle do fenômeno da corrupção, especialmente no que se refere as respectivas consequências provenientes dos processos e sentenças posteriores, é medida importante para a compreensão da funcionalidade do sistema de justiça. Assim, torna-se imperioso diagnosticar, qualitativa e quantitativamente, no que consiste a demanda judicial prática relacionada aos atos de corrupção processados em juízo, ou seja, quais temas estão sendo considerados prioritários na tutela jurisdicional do controle, fiscalização e responsabilização dos atos de corrupção.

Especialmente em entornos com democracias débeis, parciais e desacreditadas, comuns em países em desenvolvimento, é preciso identificar quais questões devem ser priorizadas como o foco principal para o controle e o combate ao fenômeno da corrupção, considerando o impacto de causas e de consequências no sistema econômico, político e social. Essa compreensão poderá proporcionar um melhor enfrentamento da problemática, desbanalizando a judicialização de irregularidades administrativas e priorizando – efetivando justificada e proporcionalmente – a responsabilização de crimes do colarinho branco e a reparação dos danos causados ao erário. Como recorda Jellinek: “*No se abatem pardais disparando canhões.*”⁴²⁵ Isso também possibilita, ao focar prioritariamente no resguardo dos interesses públicos relevantes, a criação de círculos virtuosos positivos baseados na confiança social no sistema de justiça, afastando dúvidas e incertezas em relação à aplicação objetiva e imparcial do ordenamento jurídico indistintamente a todos os cidadãos, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. Ademais,

⁴²⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 234.

⁴²⁵ “*Die Polizei soll nicht mit Kanonen auf Spatzen schiessen*”. (Walter Jellinek).

é importante perceber os possíveis manejos judiciais inadequados por parte de magistrados e de fiscais corruptos, desvinculados da prestação jurisdicional objetiva e imparcial, movidos por interesses escusos ou disputas indevidas, sem quaisquer interesses na identificação das condutas corruptas prioritárias que mereçam ser tuteladas com urgência e rigor pelo Poder Judiciário.

Só para se ter uma ideia, em países com sistemas judiciais débeis e governos ineficientes, os esforços para uma mobilização social para a efetivação de um controle eficaz dos atos estatais corruptos, podem se revelar frustrantes e improváveis. Isso porque, a efetivação de mudanças em entornos com instituições fragilizadas ou, mesmo, em governos neautoritaristas, só poderão ser levadas a efeito por meio de pressões sociais – controle social – que obriguem ao Estado iniciar as reformas necessárias para o rompimento dos círculos viciosos negativos institucionalizados na estrutura burocrática estatal, incluindo, o sistema de justiça. Como pondera Rose-Ackerman:

Los ciudadanos pueden tener miedo con razón de que las reclamaciones sólo hagan que las cosas les vayan peor personalmente. Voces populares com más impacto pueden desafiar los puntos de vista profundamente arraigados sobre las prerrogativas de los gobernantes.⁴²⁶

Também leve-se em consideração que o exercício da tutela jurisdicional – bem como a determinação da incidência dos casos de corrupção que serão levados para a apreciação do Poder Judiciário – pode não ser uma tarefa fácil, notadamente, no que diz respeito aos crimes de colarinho branco que, quase sempre, envoltos de circunstâncias e acontecimentos que “emperram” os trâmites do processo judicial. Neste sentido, facilitar o exercício da tutela jurisdicional em relação a práticas corruptas de alto bordo, estimulando denúncias e reclamações por parte dos cidadãos – ao mesmo tempo, em que se resguarda a segurança e a integridade física dos denunciantes –, poderá ajudar a identificar possíveis ocorrências de práticas criminosas relacionadas a grandes escândalos de corrupção.

Todavia, como adverte Rose-Ackerman⁴²⁷, para que as denúncias e reclamações individuais funcionem, além de um sistema de justiça honrado e confiável,

⁴²⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 236.

⁴²⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 237.

é preciso que o processo de apuração seja eficaz, rápido e preciso. Os países que logram êxito em identificar e reduzir atos de corrupção com bases em reclamações individuais concentraram a chave de seus esforços em processos judiciais abertos e transparentes, com a participação efetiva das vítimas e dos diversos envolvidos, com a observância de prazos processuais sumários, apelações rápidas e justas, evitando-se a procrastinação ardilosa de processos por meio de artimanhas processuais. É preciso entender que a observância do contraditório e da ampla defesa não se confundem com a discussão infinita das causas judiciais que, assim sendo, representam a própria impunidade e deficiência do sistema judicial.

Em sentido oposto, se os cidadãos temem represálias ou desconfiam do funcionamento imparcial do sistema de justiça – não possuindo uma boa expectativa em relação à tutela jurisdicional –, estas denúncias e reclamações não tenderão a ocorrer, inexistindo o estímulo necessário para o desenvolvimento deste importante instrumento de controle do fenômeno da corrupção. Neste particular, agências anticorrupção independentes, como ocorre em relação ao órgão do Ministério Público brasileiro, assim como grupos sociais e organismos particulares de controle do fenômeno da corrupção, podem estabelecer importantes canais para o recebimento, investigação e futura responsabilização dos atos de corrupção, os quais, se reclamam a tutela jurisdicional, resguardando denunciante, amigos e familiares. É bem verdade que em muitos entornos, haja vista a deficiência do sistema de justiça, o Estado não poderá garantir o anonimato ou a segurança daqueles que se aventurem a apresentar denúncias e reclamações contra empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Rose-Ackerman conclui: *“Así pues, em los países em vías de desarrollo que carecen de dichos grupos organizados, la protección de los denunciantes internos no puede ser un rasgo importante de la estrategia de reforma hasta que existan dichos grupos.”*⁴²⁸

Evidentemente que a tutela jurisdicional deve ser prestada com responsabilidade e compromisso democrático, devendo o processo judicial, referente a estas reclamações e denúncias contra empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, permitir o exercício da ampla defesa e do contraditório

⁴²⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 239.

por parte dos acusados, possibilitando, inclusive, a identificação de possíveis reclamações e denúncias falaciosas e oportunistas. Se assim não for, campanhas de combate ao fenômeno da corrupção podem se desvirtuarem para a manipulação de uma série de vinganças privadas coordenadas justamente por parte da elite que detém o poder de determinação, transformando supostos casos de corrupção numa verdadeira casada às bruxas.⁴²⁹

Neste contexto, a tutela jurisdicional deve se concentrar nos casos de corrupção que causam consequências drásticas e nocivas à sociedade, priorizando o processo para os casos concretos que realmente importam para a coletividade, especialmente no enfrentamento da criminalidade organizada institucionalizada na burocracia estatal. Ao condenar empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, haverá um aumento da confiança no sistema de justiça e, conseqüentemente, nas próprias instituições públicas. Some-se a isso, o incremento do investimento qualitativo e quantitativo no sistema educacional para o fomento de uma nova cultura de controle social da corrupção e, por conseguinte, a redução das desigualdades sociais e o aumento das oportunidades de acesso e de exercício da tutela jurisdicional.

Por certo que existam sérios problemas relacionados com a eficiência da tutela jurisdicional em relação ao fenômeno da corrupção, especialmente em entornos com sistemas de justiça parciais e orientados pelas elites dominantes, o que favorece a impunidade dos poderosos e, conseqüentemente, o funcionamento parcial do sistema de justiça, que, lembrando Galeano⁴³⁰, acaba alcançando somente aos de pés descalços. E, quando isso ocorre, é preciso entender o funcionamento do sistema de justiça, suas falhas, vícios e deficiências, sendo oportuno mapear quais atos de corrupção têm merecido a atenção do Poder Judiciário.

Portanto, quando tratamos da definição de quais casos de corrupção que devam ser tutelados prioritariamente perante o Poder Judiciário, torna-se essencial a criação de um sistema de justiça, imparcial, independente e eficiente, disposto ao

⁴²⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 238.

⁴³⁰ “*La justicia es como las serpientes, solo muerde a los descalzos*”. (GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**: a escola do mundo ao avesso. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999).

enfrentamento da problemática, seja por meio de uma prestação judicial justa e imediata, seja através dos estímulos necessários para o aumento de denúncias por parte de cidadãos ou de agentes públicos, quando inconformados com práticas corruptas banalizadas na burocracia estatal.

4.2 ANÁLISE ESTATÍSTICA DA TUTELA JURISDICIONAL DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO: DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

A análise dos dados estatísticos, quantitativos e qualitativos, podem ajudar a compreender e identificar os gargalos e as deficiências da tutela jurisdicional. Desta forma, o que buscamos no presente item, é justamente verificar como a prestação jurisdicional vem sendo ofertada na prática do sistema de justiça, não só em relação ao tempo de espera dos processos judiciais, como os possíveis tratamentos diversos dispensados por agências anticorrupção, fiscais, magistrados e tribunais, em relação a casos de corrupção semelhantes e análogos.

Assim sendo, tendo como laboratório a realidade do sistema de justiça brasileiro, assim como do próprio Ministério Público⁴³¹, verificando por meio da análise de dados quantitativos e qualitativos, quais casos de corrupção estão sendo tutelados judicialmente com maior incidência e prioridade, assim como quais resultados estão sendo colhidos desta prestação jurisdicional. Para tanto, como veremos a seguir, dentre outras informações e estatísticas, analisaremos os seguintes dados: 1. Ministério Público do Estado de Santa Catarina: a) os registros oficiais do SIG⁴³², com os números gerais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina na área da moralidade administrativa (combate à corrupção), observados os critérios de classificação do Conselho Nacional

⁴³¹ O autor da presente pesquisa de doutorado é membro do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, exercendo o cargo de Promotor de Justiça, titular da 35ª Promotoria de Justiça de Florianópolis.

⁴³² O Sistema de Informação e Gestão do Ministério Público de Santa Catarina (SIG) é o sistema informatizado desenvolvido pela Procuradoria-Geral de Justiça, com a colaboração dos órgãos da Administração Superior e dos órgãos de execução da Instituição, destinado ao registro e à gestão dos documentos recebidos, dos atendimentos efetuados, dos procedimentos extrajudiciais instaurados e dos processos judiciais encaminhados aos órgãos de execução do Ministério Público de Santa Catarina, além dos documentos por eles produzidos.

do Ministério Público⁴³³; b) os painéis do programa Qlick View⁴³⁴, com a verificação dos números gerais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com dados individuais por promotorias de Justiça; c) informações e dados oficiais atualizados em relação aos programas institucionais de controle e combate à corrupção, instituídos pelo Centro de Apoio da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com destaque para o “*Programa Transparência e Cidadania*”; o “*Programa Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado*”, o “*Grupo Especial Anticorrupção*”; e, sobre tudo, o “*Programa Unindo Forças*”⁴³⁵, notadamente no que respeita o primeiro diagnóstico de

⁴³³ O Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa (CMA), órgão auxiliar da estrutura do Ministério Público Estadual, criado pelo Ato n. 048/2003/PGJ, possui, como objetivo primordial, o apoio técnico e jurídico aos Promotores de Justiça da Moralidade Administrativa, mediante um conjunto de ações de orientação, realização de pesquisas, pareceres e demais atividades destinadas à prevenção e repressão das práticas ofensivas ao patrimônio público e à moralidade administrativa, nas esferas civil e criminal. Para a concretização dos seus fins institucionais, o CMA busca promover a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução - os Promotores de Justiça atuantes na moralidade administrativa - e demais órgãos públicos ou privados da área correlata, para a coleta de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções, otimizadas, também, pela implantação de planos e programas afetos a sua área de atuação e da celebração de convênios com outros Entes. Visando a facilitar o suporte aos Promotores de Justiça, o CMA mantém um acervo de pesquisas doutrinárias, jurisprudências e legais, que constantemente é atualizado e permanece disponível via intranet ao acesso dos Promotores, Procuradores de Justiça e servidores. As representações por atos praticados por servidores públicos ou particulares contra a Administração Pública podem ser protocoladas, nas Comarcas do Estado, perante a Promotoria de Justiça incumbida de atuar na defesa da moralidade administrativa, nos endereços constantes nesta página da internet. Todavia, quando o fato envolver agentes detentores de foro por prerrogativa de função, que devem ser processados e julgados pelo Tribunal de Justiça, situado na Capital do Estado, a notícia poderá ser remetida diretamente ao Grupo Especial de Apoio ao Gabinete do Procurador-Geral de Justiça (GEAP/MPSC), cujos membros atuam por delegação do Procurador-Geral de Justiça. Áreas de atuação 1. acordos ruidosos ou abdicação de direitos em demandas trabalhistas envolvendo servidores de entes estatais ou paraestatais; 2. burla das normas constitucionais de acesso aos cargos e empregos públicos; 3. concessão de aumentos ilegais a servidores ou agentes públicos; 4. contratações ilícitas e fraudes nos processos licitatórios; 5. superfaturamento de obras e serviços; 6. apropriação, desvio ou uso indevido de bens, serviços ou valores públicos; 7. publicidade para promoção pessoal às custas do erário. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Atribuições do CMA**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/cma/atribuicoes>. Acesso em: 12 dez. 2019).

⁴³⁴ Transparência e Cidadania Projeto "Transparência e Cidadania" busca promover a defesa da transparência e do acesso à informação na Administração Pública, auxiliando no aperfeiçoamento dos Portais da Transparência pelas Prefeituras e Câmaras municipais. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Transparência e Cidadania**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/transparencia-e-cidadania>. Acesso em: 13 dez. 2019).

⁴³⁵ A partir de um diagnóstico desenvolvido em 2014 pela Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina, que indicou uma atuação extremamente fraca ou inexistente das controladorias municipais, o MPSC firmou parceria com outros órgãos públicos e desenvolveu o projeto "Unindo Forças", a fim de fortalecer as Unidades de Controle Interno dos Municípios catarinenses (UCIs) e impulsionar a atuação administrativa na prevenção e repressão ao ilícito. O Projeto visa também aprimorar o combate à corrupção e à improbidade administrativa, por meio da consolidação dos fluxos de informação entre as Unidades de Controle Interno e as Promotorias de Justiça. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Unindo forças**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>. Acesso em: 14 dez. 2019).

atuação das controladorias internas municipais, realizado no ano 2015, conforme consta no Qlick Sense⁴³⁶, bem como no segundo diagnóstico de 2018, mais amplo, com dados que mostram as medidas preventivas administrativas adotadas; e) o Manual da Investigação da Moralidade Administrativa⁴³⁷ do Centro de Apoio da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, especialmente no que tange às informações constantes no capítulo específico sobre as operações de investigação realizadas pelo GAECO⁴³⁸, com registro de todas as operações realizadas na área da moralidade administrativa, desde o ano de 2010 até os dias atuais, chamando a atenção em relação ao excessivo e desproporcional ajuizamento de ações relacionadas ao uso indevido de veículos públicos; e, por último, f) os Termos de Ajustamento de Condutas⁴³⁹ realizados como medidas de repressão aos atos de improbidade administrativa, depois da edição da Resolução n. 179⁴⁴⁰ do Conselho Nacional do Ministério Público, inclusive, no que respeita as respectivas homologações pelo Conselho

⁴³⁶ Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado Para assegurar que os contratos de Serviços de Publicidade mantenham o caráter educativo, informativo ou de orientação social que a Constituição Federal prevê, surgiu o programa "Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado". (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Serviço prestado, contrato fiscalizado.** Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/servico-prestado-contrato-fiscalizado>. Acesso em: 14 dez. 2019).

⁴³⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação: Moralidade Administrativa.** 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

⁴³⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação: Moralidade Administrativa.** 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

⁴³⁹ Termo de ajustamento de conduta é lavrado em termo, e nele se contém uma obrigação de fazer ou não fazer; é ele tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva, e mediante esse instrumento, o causador do dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações já pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial. O objeto do compromisso de ajustamento pode versar qualquer obrigação de fazer ou não fazer, no zelo de quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, o que inclui, basicamente a proteção a danos efetivos ou potenciais aos seguintes interesses: a) meio ambiente; b) consumidor; c) ordem urbanística; c) patrimônio cultural (bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, arqueológicos, históricos); d) ordem econômica e a economia popular; e) crianças e adolescentes; f) idosos; f) pessoas portadoras de deficiência; g) investidores no mercado de valores mobiliários; h) quaisquer outros interesses transindividuais. (MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. *In: Revista de Direito Ambiental*, v. 41, jan. 2006. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019).

⁴⁴⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 15 dez. 2019.

Superior do Ministério Público do Estado de Santa Catarina⁴⁴¹; 2. Ministério Público Federal do Brasil: a) os gráficos de das demandas processuais relacionadas à improbidade administrativa; b) o ranking de transparência nacional, dos estados e dos municípios brasileiros; e c) a efetivação das condenações por atos de improbidade administrativa, bem como a respectiva efetividade para o controle e combate ao fenômeno da corrupção; 3. Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil: a) os indicadores e as pesquisas gerais sobre a temática; e b) os procedimentos investigatórios instaurados para apurar eventuais práticas corruptas; 4. Conselho Nacional de Justiça do Brasil: os dados quantitativos referentes às condenações por improbidade administrativa; 5. Controladoria Geral da União do Brasil: as práticas corruptas identificadas e as respectivas penalidades impostas; e 6. *Transparency Internacional*: Índice de percepção da corrupção do Brasil no ano de 2018.

4.2.1 Ministério Público de Santa Catarina

O órgão do Ministério Público do Estado de Santa Catarina⁴⁴² representa a instituição em nível estadual, tendo suas atribuições limitadas às competências relativas à Justiça catarinense, devendo atuar, como verificado anteriormente no item 3.5, O Ministério Público Brasileiro como Órgão Constitucional de Controle, judicial e extrajudicialmente, na tutela da moralidade administrativa e, conseqüentemente, no controle e combate ao fenômeno da corrupção. O Ministério Público de Santa Catarina, também tem sua área de atuação definida no art. 127 da Constituição Federal, destacando-se o conteúdo normativo constitucional inserido no art. 129, inciso III, da Carta Constitucional. No plano infraconstitucional, a instituição se encontra regulamentada pela respectiva Lei Orgânica, Lei Complementar n. 197, de 13 de julho de 2000, em face da repartição de competências legislativas definida na própria Constituição

⁴⁴¹ SOUZA, Joelma de. **Quantitativo de Homologações em acordos TAC. Moralidade Administrativa.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgalvao@mpsc.mp.br> em 21 jan. 2019.

⁴⁴² O Ministério Público brasileiro está dividido entre o Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados, sendo uma instituição pública independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, atuando, dentre outras funções, na defesa dos interesses sociais e indisponíveis, como o direito à vida, à saúde, à moradia administrativa, à liberdade, à educação, ao trabalho e à cidadania, sendo-lhe assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira.

Federal brasileira de 1988. O Ministério Público do Estado de Santa Catarina é o defensor maior dos interesses sociais catarinenses, tutelando o direito a boa governança, atuando, portanto, como importante instrumento de controle do fenômeno da corrupção no Estado de Santa Catarina. Como se verifica:

*O Ministério Público é o grande defensor dos interesses da sociedade e atua de diversas formas. Ampara os direitos que dizem respeito a todos, como a proteção ao meio ambiente. Age na proteção daqueles que não têm condições de se defender, como as crianças. Zela pelos direitos dos quais as pessoas não podem abrir mão, como a vida e a saúde. Atua, ainda, na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. O Ministério Público defende o interesse público, não o privado. É uma instituição pública independente, que não pertence ao Poder Judiciário nem aos Poderes Executivo, Legislativo ou ao Tribunal de Contas.*⁴⁴³

4.2.1.1 Dados do SIG do MPSC

Inicialmente, cumpre esclarecer que o controle e o combate ao fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, a defesa eficiente do patrimônio público e a tutela da moralidade administrativa, constam expressamente dos objetivos institucionais elegidos como prioritários por todos os membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com o desiderato de tornar mais eficiente a atuação institucional na tutela da moralidade administrativa e do patrimônio público, buscando estabelecer normas de atuação padronizadas para eficácia da rotina dos serviços institucionais prestados à sociedade catarinense, levando-se em consideração as dificuldades inerentes ao enfrentamento prático do fenômeno da corrupção no exercício diário das funções Ministeriais.

Neste particular, os dados oficiais registrados no Sistema de Informação e Gestão do Ministério Público de Santa Catarina – SIG, com os números gerais do Ministério Público Estadual, referentes à área da moralidade administrativa (combate à corrupção), observados os critérios de classificação do Conselho Nacional do Ministério Público, notadamente em relação aos dados constantes no relatório institucional do ano

⁴⁴³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Conheça o Ministério Público.** Disponível em: <https://www.mp.sc.br/o-ministerio-publico/o-ministerio-publico>. Acesso em: 17 dez. 2019.

de 2017⁴⁴⁴, podem fornecer pistas importantes sobre a incidência dos casos analisados pela instituição.

Neste item, pois, verificamos os dados estatísticos correspondentes às atividades desenvolvidas por todas as Promotorias de Justiça com atuação na área relacionada ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, com resultados referentes à atuação Ministerial na estrutura do primeiro grau de jurisdição, em todas entrâncias e comarcas judiciais do Estado de Santa Catarina, que contava no 2017, com 412 Promotores de Justiça no exercício de suas atribuições, dos quais 112 atuavam na área da moralidade administrativa, sendo que destes, 36 com atuações conjuntas na área da moralidade administrativa e criminal; outros 30, com atribuições diversas e conjuntas, diante da atuação em comarcas com vara única; e, por fim, 46 com atuação exclusiva na curadoria da moralidade administrativa.

Nas atividades gerias das Promotorias de Justiça com atuação na área cível, foram instaurados 380.426 procedimentos e processos no ano de 2017, contra 374.781 do ano de 2016, o que representa um crescimento de 1,51%. Especificamente na área da defesa dos direitos difusos e coletivos foram instaurados 24.377 inquéritos civis, procedimentos preparatórios e peças informativas; arquivados 13.284 procedimentos, sendo que, destes, 12.270 foram efetuados sem ajustamento e 1.014 foram realizados com ajustamento de conduta. Observa-se, entretanto, que das ações civis públicas ajuizadas nas áreas de defesa dos direitos difusos e coletivos, a instauração de novos procedimentos, no decorrer do exercício de 2017, mostrou-se mais expressiva justamente na área da moralidade administrativa, com 8.192 procedimentos, seguindo-se o meio ambiente (4.952) e a saúde (2.013).

A área da moralidade administrativa teve um incremento no ano de 2017 de 26,91% procedimentos em comparação com o ano de 2016, com a instauração de 8.192 procedimentos, assim como a promoção de 3.351 arquivamentos sem ajustamento e 148 arquivamentos com ajustamento de conduta, tendo sido deflagradas 623 ações civis

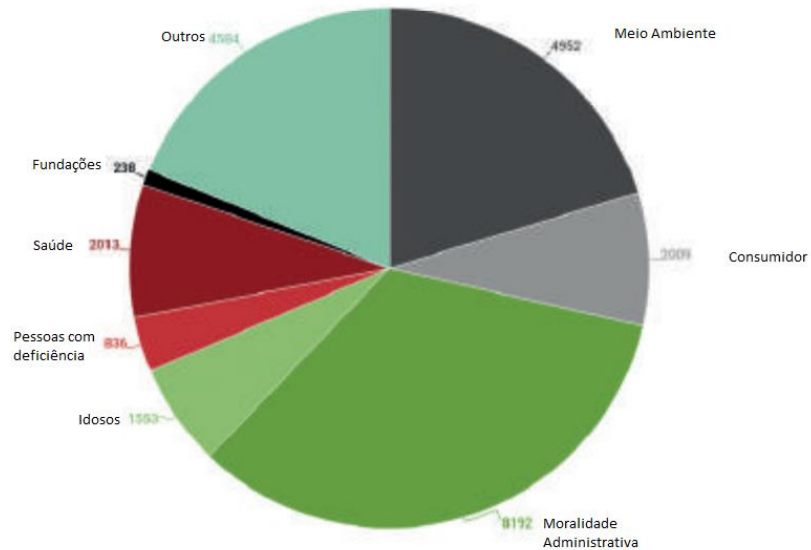
⁴⁴⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019.

públicas em 2017, conforme melhor detalhado no respectivo relatório institucional⁴⁴⁵. O “Gráfico 25”⁴⁴⁶, demonstra a situação relevante identificada na área da moralidade administrativa:

Figura 1 – Gráfico 25: Inquéritos Civis, Procedimentos Administrativos e Peças informativas por área

⁴⁴⁵ “A área da defesa da moralidade administrativa apresentou em 2017 um volume 26,91% maior de procedimentos em relação a 2016, alcançando 8.192 procedimentos instaurados. Nesta área foram promovidos 3.351 arquivamentos sem ajustamento de conduta, 529 a mais do que no ano anterior (2.822), e 148 arquivamentos com ajustamento de conduta, 42,31% a mais que no ano anterior (104). Foram deflagradas 623 ações civis públicas em 2017, o que representa 0,16% a mais do que em 2016 (622). Já na área de defesa do meio ambiente foram ajuizadas 400 ações civis públicas, uma redução significativa de 37,69% em relação ao ano anterior (642). Foram promovidos, ainda, 298 arquivamentos com ajustamento de conduta e outros 1.953 sem ajustamento de conduta. Por sua vez, na área do consumidor ocorreu uma pequena variação do número de procedimentos instaurados, passando de 2.230 em 2016 para 2.009 em 2017. Dos instaurados em 2017, 754 foram arquivados sem ajustamento de conduta e outros 285 com ajustamento de conduta. Da-se destaque também para as 73 ações ajuizadas. Na área dos direitos das pessoas com deficiência foram intentadas 108 ações civis públicas no ano de 2017, ao passo que no ano anterior foram ajuizadas 116, verificando-se um declínio de 6,90%. Na mesma área, instauraram-se 836 procedimentos em 2017, contra 1.299 em 2016. Na área de defesa dos direitos humanos, da cidadania e das fundações devem ser registradas as visitas de inspeção realizadas por promotores de justiça, que, ao longo de 2017, estiveram presentes em 190 abrigos para idosos, em 10 abrigos para pessoas com deficiência, em 39 estabelecimentos de saúde, em 2 comunidades terapêuticas e em 8 fundações. Em relação ao total de manifestações em ações civis públicas ajuizadas, ocorreu incremento em quase todas as áreas, comparando-se os anos de 2016 e 2017. No meio ambiente o aumento foi de 30,59% (de 1.932 para 2.523), na área de fundações de 48,28% (de 29 para 43), na moralidade administrativa de 1,88% (de 3.134 para 3.193), em idosos de 56,38% (de 862 para 1.348), em pessoas com deficiência de 35,14% (de 666 para 900), em saúde de 14,67% (de 10.238 para 11.740) e nas manifestações classificadas como “outras” de 24,81% (de 1.056 para 1.318). A única área em que se constatou redução foi a do consumidor, na ordem de 28,96% (de 511 para 363)”. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019).

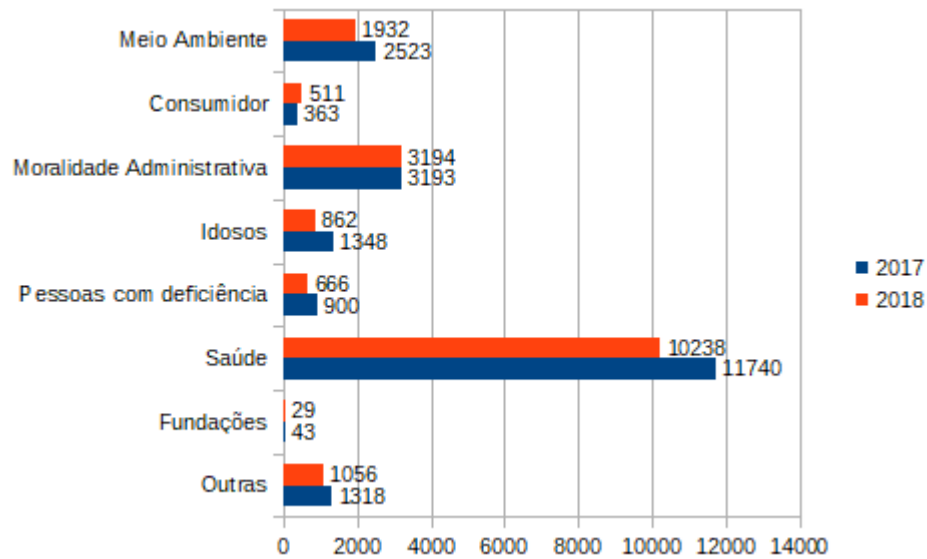
⁴⁴⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 177.



Em relação ao total de manifestações em ações civis públicas ajuizadas, ocorreu incremento em quase todas as áreas, comparando-se os anos de 2017 e 2018, de 1,88%, passado na seara da moralidade administrativa em 2018 para 3.194 ações civis públicas, contra 3.193 de 2017, especificamente com um incremento 0,16%. O “Gráfico 26”⁴⁴⁷, bem demonstra o quadro geral da situação apresentada:

Figura 2 – Gráfico 26: Manifestações em Ações Cíveis Públicas

⁴⁴⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 177.



Em relação aos dados gerais do Ministério Público de Santa Catarina na área dos interesses difusos e coletivos, dentre os quais, a moralidade administrativa, vale menção, também, as 186 audiências públicas realizadas no ano de 2017, ou seja, 257,69% a mais do que no ano anterior, quando foram realizadas apenas 52 audiências públicas. Já em relação aos procedimentos administrativos preparatórios e inquéritos civis instaurados em 2017, foram inquiridas 5.831 pessoas em 4.382 audiências de instrução respectivas. Por fim, foram realizadas 187 palestras educativas com o objetivo de colaborar para o fortalecimento de uma nova ética universal comprometida com controle e a participação social.⁴⁴⁸

4.2.1.2 Painéis do Programa Qlick View do MPSC

Os painéis do programa Qlick View, com a verificação dos números gerais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com dados individuais por promotorias de Justiça, relativos às atividades Ministeriais desenvolvidas entre janeiro de 2016 e junho de 2019, no que respeita amplamente todos os processos e procedimentos correlatos ao fenômeno da corrupção, como inquéritos civis, procedimentos preparatórios,

⁴⁴⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 178.

procedimentos administrativos, procedimentos investigativos criminais, processos cíveis e processos criminais.

O “*Painel 1*” diz respeito aos inquéritos civis e procedimentos preparatórios instaurados por membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina sobre assuntos relacionados com o fenômeno da corrupção, como, por exemplo, concursos públicos irregulares, viciados ou dirigidos; atos de improbidade administrativa; licitações ilícitas; danos diversos causados ao patrimônio público; repasse indevido de verbas públicas; e desvios funcionais de agentes públicos. Neste particular, foram instaurados 21.142 inquéritos e procedimentos no período compreendido entre janeiro de 2016 e junho de 2019, registrando-se a finalização de 22.339 peças, sendo que 6.287 continuavam em aberto, para apuração e conclusão dos fatos. Destes procedimentos, resultaram a interposição de 1.778 ações civis públicas de responsabilização por atos de improbidade administrativa; 617 termos de ajustamento de conduta – TAC’s, dos quais, 536 restaram devidamente homologados judicialmente. Vejamos:

Figura 3 – Painel 1: Inquéritos Civis e Procedimentos Preparatórios (PP’s)⁴⁴⁹

Período de referência: janeiro de 2016 a junho de 2019

Assunto	Saldo anterior	Instaurados	Finalizados	Em andamento	Petição Inicial	TAC	Sem TAC	Com Tac	Audiências Extrajudiciais	Diligências	Recomendação
Concurso Público	215	869	949	135	57	20	253	19	57	802	83
Improbidade Administrativa	5775	16.123	16.887	5.101	1.435	469	5.598	402	2.517	26.170	993
Licitações	330	829	921	238	45	10	294	19	134	1.317	69
Patrimônio Público	842	2.256	2.500	598	199	76	698	70	246	3.272	163
Repasse Verbas Públicas	20	83	75	28	7	2	21	2	18	123	5

⁴⁴⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Programa *Click View*, ICs e Pps**. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mp.sc.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

Servidor Público Civil	302	892	1.007	187	35	40	243	24	146	1.012	85
Total	7484	21.142	22.339	6.287	1.778	617	7.107	536	3.118	32.696	1.396

O “*Painel 2*” aborda os procedimentos administrativos instaurados no Ministério Público do Estado catarinense, também, sobre o fenômeno da corrupção, como concursos públicos suspeitos, dentre outras irregularidades já referidas no item anterior, diferenciando-se unicamente, em tese, pelo instrumento de investigação, haja vista que este, em comparação com os inquéritos civis e procedimentos preparatórios, são instaurados contra situações concretas em princípio menos graves. Aqui, foram instaurados 2.078 processos entre janeiro de 2016 e junho de 2019, com a finalização em número superior de 2.477 procedimentos administrativos, além de 535 em andamento e 75 petições iniciais propostas, bem como 47 termos de ajustamento de conduta – TAC’s, conforme segue:

Figura 4 – Painel 2: Procedimentos Administrativos⁴⁵⁰

Período de referência: janeiro de 2016 a junho de 2019

Assunto	Saldo anterior	Instaurados	Finalizados	Em andamento	Petição Inicial	TAC	Sem TAC	Com Tac	Audiências Extrajudiciais	Diligências	Recomendação
Concurso Público	35	172	178	29	5	2	0	0	3	137	3
Improbidade Administrativa	562	1.240	1.433	369	37	27	0	0	37	1.601	19
Patrimônio Público	269	460	640	89	19	12	0	0	23	509	5
Servidor Público Civil	68	206	226	48	14	6	0	0	11	223	4
Total	934	2.078	2.477	535	75	47	0	0	74	2.470	31

⁴⁵⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Programa *Click View*, ICs e Pps**. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mpsc.mp.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

O “Painel 3” se refere aos procedimentos investigativos criminais – PIC’s, instaurados pelo MPSC, relacionados com práticas criminosas envolvidas no fenômeno da corrupção, como os delitos de concussão, corrupção ativa, peculato, crimes da Lei de Licitações, crimes de responsabilidade e crimes praticados por particulares contra a Administração Pública, em geral, somando-se 555 instaurações, com 205 denúncias criminais propostas, 64 arquivamentos e 126 procedimentos em andamento, da seguinte forma:

Figura 5 – Painel 3: Procedimentos Investigativos Criminais PIC’S⁴⁵¹

Período de referência: janeiro de 2016 a junho de 2019

Assunto	Saldo Anterior	Instaurados	Finalizados	Em andamento	Denúncia	Arquivamento
Concussão	7	37	35	9	24	1
Corrupção Ativa	3	22	20	5	25	2
Corrupção Passiva	19	95	94	20	28	16
Crimes da Lei de Licitações	33	190	178	45	72	19
Crimes de Responsabilidade	32	98	112	18	5	13
Crimes Praticados por particular contra a Administração em Geral	5	43	40	8	28	5
Peculato	25	70	74	21	23	8
Total	124	555	553	126	205	64

⁴⁵¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Programa *Click View*, ICs e Pps. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mp.sc.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

Ainda merecem análise no “*Painel 3*”, os números individualizados dos procedimentos investigativos criminais por assunto específico, na seguinte ordem decrescente: a) Lei de Licitações, com 199 procedimentos; b) crimes de responsabilidade, com 98 procedimentos; c) corrupção passiva, com 95 procedimentos; d) peculato, com 70 procedimentos; e) crimes de particulares contra a Administração Pública, com 43 procedimentos; f) concussão, com 37 procedimentos; e g) corrupção ativa, com 22 procedimentos, no período compreendido de janeiro de 2016 até junho de 2019.

O “*Painel 4*” analisa os processos cíveis com a participação do Ministério Público do Estado catarinense em relação a matérias correlatas com práticas corruptas, como irregularidades e faltas praticadas por agentes públicos e políticos, atos administrativos, atos de improbidade administrativa, danos e prejuízos causados ao patrimônio público, bem como responsabilizações diversas na Administração Pública, sendo computado 3.790 processos cíveis, 3.967 petições iniciais em ações cíveis diversas, além de 37.886 manifestações Ministeriais no 1º grau de jurisdição, conforme se constata abaixo:

Figura 6 - Painel 4: Processos Cíveis⁴⁵²

Período de referência: janeiro de 2016 a junho de 2019

Assunto	Saldo Anterior	Recebidos	Devolvidos	Saldo Atual	Petição Inicial	Manifestação em 1º grau
Agentes Políticos	26	512	505	33	15	191
Atos Administrativos, exceto Improbidade Administrativa	318	25.071	24.862	527	1.804	13.955

⁴⁵² MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Programa *Click View*, ICs e Pps**. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mp.sc.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

Improbidade Administrativa	152	16.627	16.467	312	1.690	9.828
Patrimônio Público	1.534	16.170	16.082	1.622	305	6.336
Responsabilidade da Administração	62	3.512	3.498	76	64	1.377
Servidor Público Civil	1.011	22.150	21.941	1.220	89	6.199
Total	3.103	84.042	83.355	3.790	3.967	37.886

Também merece referência especial o “*Painel 4*”, no que tange aos números individualizados dos processos cíveis com a participação do MPSC, notadamente no que se refere aos assuntos com maior incidência, na prática processual tutelada judicialmente, como: a) Atos administrativos, com 25.071 manifestações; b) improbidade administrativa, com 16.627 manifestações; e c) patrimônio público, com 16.170 manifestações, desde janeiro de 2016 até junho de 2019.

O “*Painel 5*” relaciona os processos criminais com a participação de membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina em razão de práticas criminosas diversas, como crimes contra Administração Pública, crimes contra o Patrimônio Público, crimes da Lei de Licitações, crimes de abuso de autoridade e crimes de responsabilidade, identificando-se 20.103 ações criminais com a participação da instituição, com 115.137 manifestações Ministeriais, 959 propostas de Suspensão Condicional do Processo, além da interposição de 15.025 recursos, conforme podemos verificar,

Figura 7 – Painel 5: Processos Criminais⁴⁵³

Período de referência: janeiro de 2016 a junho de 2019

Assunto	Saldo Anterior	Recebidos	Devolvidos	Saldo Atual	Manifestações	Alegações Finais	Ciência Favorável	Ciência Parcial	Ciência Desfavorável	Recurso	Manifestação
---------	----------------	-----------	------------	-------------	---------------	------------------	-------------------	-----------------	----------------------	---------	--------------

⁴⁵³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Programa *Quick View*, ICs e Pps**. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mp.sc.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

								mente Favorável			em 2º Grau
Crimes contra a Administração Pública	742	29.737	29.527	952	11.299	1.739	1.643	180	213	792	501
Crimes contra o Patrimônio	13.312	302768	297092	18.987	102226	21.686	14.915	2.062	1.927	14.095	12.838
Crimes contra Lei de Licitações	73	1.804	1.785	92	818	89	27	4	8	92	61
Crimes de Abuso de Autoridade	22	1.261	1.265	18	641	29	77	1	9	19	14
Crimes de Responsabilidade	54	477	477	54	153	22	12	0	3	27	24
Total	14.203	336047	330146	20.103	115137	23.565	16.674	2.247	2.160	15.025	13.438

Por fim, chama atenção os assuntos destacados no “Painel 5”, como aqueles de maior incidência na tutela jurisdicional na área criminal, na seguinte ordem decrescente de ocorrências: a) crimes contra o patrimônio público, com 302.768 manifestações; b) crimes contra a Administração Pública, com 29.737 manifestações; c) crimes da Lei de Licitações, com 1.804 manifestações; d) crimes de abuso de autoridade, com 1.261 manifestações; e e) crimes de responsabilidade, com 477 manifestações, entre janeiro de 2016 e junho de 2019.

4.2.1.3 Programas Institucionais de Controle da Corrupção do MPSC

Neste importante item e, subitens, passa-se à análise das informações e dos dados oficiais executados na prática das atribuições do Ministério Público do Estado de

Santa Catarina no que respeitas aos programas institucionais de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, por meio de iniciativas e de planejamentos instituídos pelo Centro de Apoio da Moralidade Administrativa do MP catarinense, destacando-se, dentre outros, os seguintes programas: a) Programa Transparência e Cidadania; b) Programa Unindo Forças; c) Programa Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado; e, d) Grupo Especial Anticorrupção – GEAC, que passaremos a verificar, um a um, individualmente, na sequência.

4.2.1.3.1 Programa Transparência e Cidadania⁴⁵⁴

O desiderato direto da instituição do Programa Transparência e Cidadania foi possibilitar na prática que os Poderes estaduais constituídos, assim como o próprio Ministério Público, e, evidentemente, os municípios catarinenses, promovessem eventuais medidas para a adequação e cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da Transparência, em todos os níveis da Administração Pública, desenvolvendo, em seu quarto ano de atuação, ações práticas diversas muito além da verificação dos portais governamentais, notificando e orientando as empresas de informática responsáveis pelos portais públicos; avaliando o funcionamento dos portais dos Poderes estaduais e do próprio MPSC; produzindo, ainda, o Manual de Avaliação dos Portais municipais; adequando a metodologia de avaliação constantemente conforme as necessidades e demandas públicas; analisando as avaliações realizadas por outros órgãos de controle, buscando atuar conjuntamente e de forma cooperativa com outros atores de controle do fenômeno da corrupção, tendo sido instaurados durante o período compreendido entre os anos de 2013 e 2019, 369 processos de acompanhamento do Programa, destacando-se o seguinte resultado: “Produção do Manual para Avaliação dos Portais de

⁴⁵⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 67.

Transparência Municipais, o qual foi disponibilizado para, além dos Promotores de Justiça, autoridades municipais por intermédio das associações regionais de Municípios”.⁴⁵⁵

4.2.1.3.2 Programa Unindo Forças⁴⁵⁶

As informações sobre o Programa Unindo Forças, notadamente no que respeita o primeiro diagnóstico de atuação das controladorias internas municipais, realizado no ano 2015, conforme consta no Qlick Sense, bem como no segundo diagnóstico do ano 2018, mais amplo, com dados que mostram as medidas preventivas administrativas adotadas com o objetivo de viabilizar a atuação prática e eficiente por parte dos órgãos de controle interno dos municípios catarinenses ou, *Unidades de Controle Interno Municipais (UCI's)*, em respeito ao conteúdo normativo previsto nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, fortalecendo o canal de comunicação e resolução de irregularidades práticas mais comuns no cotidiano das prefeituras municipais catarinenses e, conseqüentemente, ajudando a edificar um sistema de controle preventivo à ocorrência do fenômeno da corrupção. Dentre as atividades práticas desenvolvidas com sucesso, pode-se destacar:

*A) Produção de 25 modelos de Termos de Ajuste de Conduta, sob solicitação dos Promotores de Justiça. B) Realização de catorze seminários regionais, envolvendo Promotores, Prefeitos e Controladores Internos. C) Diligências junto ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para aprovação de recomendação que estimule a atuação do Ministério Público no fortalecimento das controladorias. D) Coleta de dados para composição de banco de boas práticas de controle, em elaboração no portal do MPSC. E) Sugestões para aprimoramento do controle interno do Estado de Santa Catarina, encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça ao Governador do Estado.*⁴⁵⁷

Os diagnósticos realizados nos anos 2015 (1º diagnóstico) e 2018 (2º diagnóstico), por meio do Programa Unindo Forças, que representa, sem dúvida alguma,

⁴⁵⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 67.

⁴⁵⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 68.

⁴⁵⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019.

um grande avanço na atuação cooperativa e preventiva do Ministério Público em auxílio aos órgãos de controle municipais, informa dados bastante interessantes nos 136 questionamentos estratégicos respondidos pelos respectivos entes municipais, constatando a situação de momento de cada ente municipal em relação ao cumprimento das metas impostas, valendo análise com vagar os seguintes questionamentos chaves:

DO TITULAR DO CONTROLE INTERNO

Figura 8 – Questão 07: Vínculo Funcional do Controle Interno⁴⁵⁸

NATUREZA DO VÍNCULO ATUAL COMO TITULAR DO CONTROLE INTERNO	Frequência	%
NÃO SERVIDOR (PRESTADOR DE SERVIÇO OU CONTRATADO, PF OU PJ)	1	0,34
SERVIDOR COM FG DE TITULAR DA UCI E EFETIVO EM OUTRO CARGO MUNICIPAL, ESTADUAL OU FEDERAL	106	36,05
SERVIDOR EFETIVO NO CARGO, NOMEADO POR CONCURSO ESPECÍFICO PARA A UCI	86	29,25
SERVIDOR NÃO-EFETIVO COM CARGO COMISSIONADO COMO TITULAR DO CI	101	34,35
Total	294	100

O questionamento de número 07, referente ao titular do controle interno, busca identificar quais são os vínculos funcionais presentes entre o principal e os respectivos agentes de controle, chamando a atenção positivamente que apenas 1 agente de controle municipal foi vinculado como pessoa estranha à Administração Pública, todavia, negativamente, identificando-se 101 servidores não efetivos – comissionados ou em cargos de confiança –, exercendo a tarefa de controle, o que, ao que se percebe, pode não ser uma boa recomendação. Dentre o total dos 294 agentes de controle, 192 eram servidores efetivos, dos quais 86 eram agentes nomeados em concurso público específico para o exercício de controle respectivo.

⁴⁵⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Figura 9 – Questão 09: Nível de Escolaridade do Titular do Controle Interno⁴⁵⁹

NÍVEL DE ESCOLARIDADE ATUAL DO TITULAR DO CONTROLE INTERNO	Frequência	%
ENSINO MÉDIO	11	3,74
SUPERIOR COMPLETO	123	41,84
SUPERIOR INCOMPLETO	31	10,54
ESPECIALIZAÇÃO OU PÓS-GRADUAÇÃO	127	43,20
MESTRADO	2	0,68
Total	294	100

O questionamento de número 09, também referente ao titular do controle interno, identifica o nível de escolaridade dos agentes de controle, sendo que do total de 294 servidores, nenhum possuía doutorado, sendo que apenas 2 detinham o título de mestre, além de 127 agentes com especializações outras, 123 com ensino superior completo, 31 com o ensino superior incompleto e 11 com apenas o ensino médio.

Figura 10 – Questão 10⁴⁶⁰: Áreas Principais de Graduação do Titular do Controle Interno

ÁREA PRINCIPAL DE GRADUAÇÃO	Frequência	%
ADMINISTRAÇÃO	73	24,83
CONTABILIDADE	105	35,71
DIREITO	48	16,33
ECONOMIA	7	2,38
ENGENHARIA	2	0,68
NENHUMA	16	5,44
Outro	43	14,63
Total	294	100

⁴⁵⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019, p. 1.

⁴⁶⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019, p. 2.

O questionamento de número 10, que igualmente diz respeito ao titular do controle interno, demonstra as principais áreas de graduação cursadas pelos agentes de controle. Do total dos 294 agentes de controle, 105 foram graduados em contabilidade, 73 em administração, 48 em direito, 7 em economia e 2 em engenharia, além de 43 outros em diversas graduações distintas. Todavia, o que chama a atenção, também negativamente, é o fato de 16 agentes de controle não possuírem quaisquer cursos universitários de formação.

Figura 11 – Questão 11⁴⁶¹: Áreas Principais de Especialização do Titular do Controle Interno

ÁREA PRINCIPAL DE ESPECIALIZAÇÃO	Frequência	%
NENHUMA	139	47,28
CONTABILIDADE PÚBLICA	24	8,16
CONTROLE INTERNO E AUDITORIA	31	10,54
FINANÇAS PÚBLICAS	4	1,36
GESTÃO PÚBLICA	46	15,65
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	2	0,68
Outros	47	15,99
Total	293	100

O questionamento de número 11, referente ao titular do controle interno, demonstra com precisão as principais áreas de especialização cursadas pelos agentes de controle, destacando-se, dos 293 servidores, 46 com especialização em gestão pública, 31 em controle interno e auditoria, 24 em contabilidade pública, 4 em finanças públicas, 2 em planejamento e orçamento, 47 com outras especializações diversas, assim como, 139 agentes de controle sem qualquer especialização complementar.

⁴⁶¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Figura 12 – Questão 12⁴⁶²: Número de Titulares do Controle Interno entre 2009 e 2015

QUANTIDADE DE TITULARES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO DE 2009 ATÉ JUNHO DE 2015	Frequência	%
NENHUM	2	0,68
1	126	42,86
2	71	24,15
3	53	18,03
4	25	8,50
5 OU MAIS	17	5,78
Total	294	100

O questionamento de número 12, que diz respeito aos titulares do controle interno por unidade atuação municipal entre os anos de 2009 e 2015, identifica a frequência de agentes titulares no desempenho de suas funções, sendo que apenas 17 Unidades de Controle Interno Municipais (UCI's) possuíam 5 ou mais titulares, enquanto 2 unidades nem sequer titulares tinham e 126 unidades com apenas 1 agente de controle titular.

A ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO

Figura 13 – Questão 13⁴⁶³: Regulamentação da Unidade de Controle Interno

A ESTRUTURA DO CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO MUNICIPAL ESTÁ REGULAMENTADA POR NORMA ESPECÍFICA?	Frequência	%
NÃO	24	8,16
SIM	270	91,84
Total	294	100

⁴⁶² MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁴⁶³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019, p. 3.

O questionamento de número 13 diz respeito a existência de regulamentação por norma específica de uma estruturação de controle interno nos executivos municipais, constatando-se que das 294 Unidades de Controle Interno Municipais (UCI's), o número expressivo de 270 unidades, possuíam regulamentação por norma própria, enquanto apenas 24 unidades não tinham regulamentação específica para o exercício do controle interno municipal.

Figura 14 – Questão 14⁴⁶⁴: Natureza do Ato Normativo Estruturante do Controle Interno

TIPO DE ATO NORMATIVO QUE ESTRUTURA O CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL	Frequência	%
Decreto	31	10,54
Instrução	1	0,34
Lei	241	81,97
Não Regulamentada	17	5,78
Portaria	4	1,36
Total	294	100

O questionamento de número 14, aborda a natureza dos atos normativos que estruturam a criação dos respectivos controles internos municipais, sendo que 241 Unidades de Controle Interno Municipais (UCI's) tinham nas leis o tipo de ato normativo utilizado para a regulamentação do respectivo controle interno, enquanto 31 unidades utilizaram de decretos, 4 de portarias e 1 de instrução. O aspecto lamentável fica por conta da ausência de regulamentação em relação às 17 unidades de controle.

VI - RESULTADOS

Figura 15 – Questão 94⁴⁶⁵: Considerando os anos de 2017 e 2018, quantas denúncias ou comunicações apresentadas por cidadãos ou empresas foram ou estão sendo apuradas pelo Controle Interno?

⁴⁶⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019.

⁴⁶⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico 2º Questionário – 2018/2019:** Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis:

NO PERÍODO ENTRE 2017 E 2018, QUANTAS DENÚNCIAS OU COMUNICAÇÕES APRESENTADAS POR CIDADÃOS OU EMPRESAS FORAM APURADAS PELO CONTROLE INTERNO?		
Comunicações	Municípios	%
0	220	74,58%
1 a 5	42	14,24%
6 a 10	13	4,41%
11 a 20	4	1,36%
21 a 50	11	3,73%
51 a 200	5	1,69%
Total	295	100,00%

O questionamento de número 94, no que se refere aos resultados identificados pelo programa entre nos anos de 2017 e 2018, especificamente em relação ao quantitativo das denúncias, ou comunicações apresentadas por cidadãos, ou empresas que foram efetivamente recebidas e apuradas pelos respectivos órgãos de controle interno municipais, surpreendente e negativamente, 220 Unidades de Controle Interno Municipais (UCI's), não registraram qualquer caso, representando 74,58% do total das unidades existentes, enquanto apenas 42 unidades registraram em torno de 1 a 5 ocorrências. De outro lado, 11 unidades registraram de 21 a 50 registros, sendo que apenas 5 unidades registraram índices elevados entre 51 a 200 reclamações e denúncias.

Figura 16 – Questão 136⁴⁶⁶: Quais áreas atualmente demandam maior qualificação dos servidores da Unidade de Controle Interno?

Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. 2018. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=4313>. Acesso em: 21 dez. 2019.

⁴⁶⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico 2º Questionário – 2018/2019**: Principais Questões. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. 2018. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=4313>. Acesso em: 21 dez. 2019, p. 39.

ÁREAS QUE ATUALMENTE DEMANDAM MAIOR QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO		
AUDITORIA GOVERNAMENTAL	202	68,47%
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE ATIVIDADES DE CONTROLE	192	65,08%
LEI ANTICORRUPÇÃO	162	54,92%
PROCESSOS LICITATÓRIOS	162	54,92%
TRIBUTOS E DÍVIDA ATIVA	157	53,22%
EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS	155	52,54%
ÁREA DE RECURSOS HUMANOS	139	47,12%
CONVÊNIOS E SUAS PRESTAÇÕES DE CONTAS	135	45,76%
ATIVIDADES DE OUVIDORIA	127	43,05%
ATIVIDADES DE CORREGEDORIA	121	41,02%
OBRAS PÚBLICAS	118	40,00%
ÁREAS OU PROGRAMAS FINALÍSTICOS (SAÚDE, EDUCAÇÃO, MERENDA ETC.)	108	36,61%
CONTROLE DE USO DE FROTA	97	32,88%
AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	96	32,54%
ENTIDADES PRIVADAS QUE RECEBEM RECURSOS PÚBLICOS	94	31,86%
ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO URBANA E PODER DE POLÍCIA	90	30,51%
ÁREA FINANCEIRA E DE PRESTAÇÕES DE CONTAS (EXCETO CONVÊNIOS)	87	29,49%
SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	86	29,15%
CONTROLE DE USO DE MAQUINÁRIO	77	26,10%
ÁREA DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO	69	23,39%
ÁREA DE PATRIMÔNIO MOBILIÁRIO	67	22,71%
RECEBIMENTO DE MATERIAIS E CONTROLE DE ALMOXARIFADO	61	20,68%

Por fim, o questionamento derradeiro, de número 136, buscando o diagnóstico em relação a quais áreas de controle externo que exigem uma maior qualificação dos agentes públicos de controle, demonstra positivamente uma consciência técnica na identificação dos assuntos prioritários que devem ser aperfeiçoados no preparo e aperfeiçoamento dos agentes municipais de controle interno, aparecendo a auditoria governamental com 202 indicações no primeiro posto, seguida do planejamento e execução de atividades de controle com 192 indicações, Lei Anticorrupção e processos licitatórios, ambos com 162 indicações, tributos e dívida ativa com 157 indicações, execução e fiscalização de contratos públicos com 155 indicações, dentre outras que se destacam.

Em resumo, o primeiro 1º diagnóstico de 2015, realizado no segundo semestre do ano anterior, identificou preliminarmente o desenvolvimento das atividades municipais de controle interno, com um resultado extremamente fraco e, em alguns casos, quase

que inexistente, além da deficiência estrutural e da incompatibilidade com a execução das funções de controle. Positivamente, 93% das unidades de controle interno estavam regulamentadas por atos normativos municipais, embora, 81% das unidades possuam apenas um agente de controle interno no exercício de sua função. Entre acertos e erros presentes, o Programa Unindo Forças busca o aperfeiçoamento dos seguintes pontos identificados como prioritários para o sucesso e êxito do controle interno do fenômeno da corrupção no Estado de Santa Catarina, quais sejam:

Principais pontos que o programa busca melhorar:⁴⁶⁷

Requisitos UCIs	O que temos hoje em SC (Conforme Diagnóstico realizado em 2014)	O que Buscamos	Justificativa
Estrutura	80% das Prefeituras tem apenas um agente na UCI	Estrutura de UCI compatível com a função	Eficiência na prevenção e repressão ao ilícito
Vínculo	35 % das UCI's integradas por comissionados	UCI compostas por servidores efetivos	Independência e capacitação continuada
Natureza	65% dos Municípios não possuem cargo de auditor interno	Criação do cargo e da carreira de auditor	Especialização e capacitação continuada
Autonomia	31 % das UCI's são vinculadas a Secretarias Municipais; sem autoridade sobre demais órgãos	UCI com status de secretaria; vinculação direta ao Prefeito	Autonomia para exercício do controle sobre outras Secretarias
Poder Normativo	Gestão de bens e serviços sem qualquer regulação; carência de normatização de procedimentos	Instruções normativas internas produzidas por órgãos de controle	Prevenção e orientação no combate a ilícitos administrativos

⁴⁶⁷ DIAGNÓSTICO REVELOU O ESTADO DAS UCI'S NO ESTADO. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Unindo forças**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>. Acesso em: 22 dez. 2019).

Abrangência	UCI's restritas a determinada Secretaria ou à Administração Direta	UCI's atuam na Administração Direta, Indireta, Poder Legislativo e entidades privadas	Estender a proteção a todos os órgãos que administram recursos públicos
Processos Disciplinares	Quase 80% das Prefeituras não possuem órgãos correicionais; PAD's nulos ou inexistentes	Processos disciplinares eficazes, orientados por corpo técnico qualificado	Resposta da instância administrativa é célere, coíbe ilícitos menos graves e reduz demanda do MP

Como se vê, da análise dos dados obtidos pelo Programa Unindo Forças, por meio dos diagnósticos realizados nos anos 2015 (1º diagnóstico) e 2018 (2º diagnóstico), instaurados 159 processos por membros do Ministério Público em todo o Estado de Santa Catarina entre os anos de 2015 e 2019, alguns resultados práticos em benefício da sociedade catarinense já podem ser visualizados materialmente, destacando-se:

A) Consolidação das parcerias com a CGU e o TCE e ampliação da iniciativa com a participação, nos seminários, de representantes de entidades de vereadores e da Escola de Gestão da FECAM. B) Atuação na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que adotou o modelo de TAC e o questionário usados no Unindo Forças como padrões nacionais para fortalecimento das controladorias. C) Apresentação do programa em foros nacionais, como o XIII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), em Manaus-AM, no mês de outubro, e IV Encontro do Município Sustentável, no mês de abril, em Brasília-DF, promovido pela Frente Nacional de Prefeitos.⁴⁶⁸

4.2.1.3.3 Programa Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado⁴⁶⁹

Tendo como meta principal o desenvolvimento de uma metodologia de análise adequada para fiscalização e identificação de padrões de fraudes diversas na

⁴⁶⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 68.

⁴⁶⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 69.

contratação e execução de serviços de difícil mensuração econômica, como contratos de publicidade e consultoria, por exemplo, o Programa Serviço Prestado, Contrato Fiscalizado, é outro exemplo de sucesso de atividades desenvolvidas pelo Ministério Público de Santa Catarina no controle e no combate ao fenômeno da corrupção. Dentre as várias ações realizadas, merecem registro os levantamentos teóricos sobre a arrecadação financeira das agências publicitárias, assim como a concretização dos contratos de consultoria; a compilação e a disponibilização de peças judiciais sobre a *quaestio* para membros do MPSC e outros atores jurídicos; a realização de pesquisa das despesas e gastos realizados com a publicidade eleitoral em relação aos pleitos municipais de 2016 nos 50 maiores municípios do Estado; o levantamento dos gastos com publicidade legal e institucional nos municípios catarinenses entre os anos de 2013 e 2017, com a devida ciência aos respectivos membros do MPSC; o levantamento das despesas publicitárias na governança Estadual; o encaminhamento de modelo legislativo, como forma de orientação/sugestão, para a criação de leis municipais que estimulem a publicação das despesas com propaganda no mesmo instrumento que veiculou a mensagem publicitária, dentre outras iniciativas. Destas ações, podem ser identificados dois resultados imediatos positivos:

*A) Diálogo consolidado com o Sindicato das Agências de Publicidade de Santa Catarina (SINAPRO). B) Instauração de dezenas de inquéritos civis para apuração de possíveis irregularidades nos contratos de publicidade.*⁴⁷⁰

4.2.1.3.4 Grupo Especial Anticorrupção – GEAC471

Outro programa de controle e de combate ao fenômeno da corrupção bastante operante do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, vem por meio da atuação do Grupo Especial Anticorrupção – GEAC, que tem como objetivo primordial dar cumprimento à prioridade definida por todos os membros da instituição no Plano Geral de Atuação para o biênio 2016-2017, onde o tema “Combate à Corrupção para

⁴⁷⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 67.

⁴⁷¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 69-70.

Transformação Social”, foi selecionado como destaque para a atuação do MPSC no Estado de Santa Catarina, motivo pelo qual a prevenção e o combate ao fenômeno da corrupção passou a permear a atuação funcional, na prática das promotorias de Justiça. Para tanto, através do Ato n. 760/2015/PGJ, foi criado justamente o Grupo Especial Anticorrupção – GEAC, vinculado ao Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa do MPSC, formado por membros da instituição que atuam na tutela jurisdicional da moralidade administrativa. O objetivo da criação do Grupo, muito mais do que uma mera formalidade, visa dar dinamismo às ações ministeriais preventivas e repressivas no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, buscando operacionalizar investigações de casos relevantes e graves de corrupção, com grande repercussão social.

No ano de 2017, o GEAC desenvolveu importantes atividades focadas nos critérios da eficiência e repercussão social, priorizando processos resultantes de grandes operações estaduais de combate ao fenômeno da corrupção, por meio de ações sincronizadas, proporcionais e coordenadas em todo Estado, com a realização de estudos e deliberações prévias entre o GEAC e demais membros do MPSC que atuam na curadoria da moralidade administrativa. A partir da atuação articulada e colaborativa com a realização de diversos atos de instrução em investigações, bem como o devido ajuizamento das ações civis públicas por atos de improbidade administrativa e ações penais, respectivas, o GEAC, de forma integrada com os Promotores de Justiça Naturais, teve uma relevante participação no deslinde de grandes esquemas de corrupção em solo catarinense.

A partir da atuação estratégica com a observância de três pilares fundamentais com o objetivo derradeiro de dar uma maior efetividade a atuação Ministerial no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, quais sejam: a) agilidade no encaminhamento das demandas sociais e efetividade na respectiva tutela jurisdicional; b) cooperação intrainstitucional por meio da atuação conjunta, estratégica e planejada de órgãos, grupos, centros e membros do Ministério Público de Santa Catarina; e, c) a profissionalização da atuação Ministerial, com o acompanhamento dinâmico e rigoroso das ações civis públicas ajuizadas. Dentre os resultados expressivos alcançados, podemos salientar:

Ao completar dois anos de atividade, no final do ano de 2017, o GEAC consolidou-se no MPSC como instrumento de combate à corrupção e

colheu diversos resultados em prol da sociedade catarinense, destacando-se os seguintes: A) Houve incremento de mais de 200% nos pedidos para colaboração do GEAC: em 2016, foram 13 Solicitações de Apoio, e em 2017, houve 31 Solicitações de Apoio. B) O GEAC foi reconhecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público ao receber o Prêmio CNMP 2017 como terceiro colocado dentre as iniciativas do Ministério Público Brasileiro na categoria “Redução da Corrupção”. C) Nas ações judiciais propostas em 2017 com a colaboração do GEAC, buscou-se ressarcir aos cofres públicos e sancionar os responsáveis em quase 5 (cinco) milhões de reais decorrentes de atos criminosos e ímprobos cometidos por agentes públicos e particulares em Santa Catarina.⁴⁷²

O gráfico⁴⁷³ abaixo demonstra com bastante significância o expressivo crescimento da demanda no ano de 2017, em busca do apoio do Grupo Especial Anticorrupção – GEAC, por parte dos membros do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com um aumento de 238,5% em relação ao ano anterior (2016):

Figura 17 – Gráfico sobre aumento da demanda



4.2.1.4 Manual da Investigação da Moralidade Administrativa do Centro de Apoio da Moralidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Santa Catarina

⁴⁷² MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019, p. 71.

⁴⁷³ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019.

O Manual da Investigação da Moralidade Administrativa ⁴⁷⁴ analisa as operações de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, realizadas pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, com registro das operações realizadas na área da improbidade administrativa, de 2010 até os tempos presentes. O documento possui um importante conjunto de orientações, constando métodos, técnicas e instrumentos práticos de investigação, controle e combate à corrupção na vivência prática da instituição, identificando as principais e mais graves práticas corruptas ocorrentes na experiência adquirida no uso das atribuições dos diversos membros do Ministério Público catarinense.

De grande relevância, são disponibilizados os instrumentos investigativos mais eficientes, na prática, comum das atividades cotidianas desempenha pelos membros do Ministério Público de Santa Catarina, de acordo com os novos Atos regulatórios determinados pela instituição a partir do ano de 2018, permitindo a análise dos métodos, técnicas e resultados contemporâneos obtidos no controle e no combate ao fenômeno da corrupção em diversos casos concretos ocorridos em terras catarinenses, identificando-se as irregularidades mais incidentes na fiscalização e controle das atividades administrativas desempenhas pelos órgãos governamentais no Estado e nos municípios catarinenses, bem como seus resultados e consequências. Aliás, o levantamento reuni um importante e rico histórico das operações levadas a efeito pelo GAECO no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, descrevendo situações fáticas e desvendando práticas delituosas frequentes enfrentadas no desempenho das atividades Ministeriais.

Primeira situação que chama a atenção nos dados e procedimentos identificados, notadamente no que respeita o problema na definição das prioridades institucionais eleitas para a tutela jurisdicional no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, são os exemplos recorrentes de ações civis públicas de responsabilização

⁴⁷⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação: Moralidade Administrativa.** 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

pela prática de atos de improbidade administrativa judicializadas em virtude do uso indevido de “*Veículos Oficiais e Combustíveis*”⁴⁷⁵, se apresentando como o assunto mais frequente nas ações interpostas pelos membros do Ministério Público em todo o Estado de Santa Catarina. As práticas corruptas, em tese, consistem na utilização de veículos públicos em trajetos com fins particulares por parte dos agentes públicos, políticos ou governantes, representando desvios de finalidade da iniciativa.

Evidentemente, que tais práticas não deixam de ser irregulares e, até, em alguns casos, graves, merecendo atenção e responsabilização de eventuais agentes públicos, políticos e governantes faltosos. Ocorre que, como se verifica na prática, e até pela grande incidência generalizada de ações civis públicas de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa judicializadas interpostas pelo uso de veículos oficiais em todo Estado, não se pode dar tratamento igual a situações totalmente distintas, não parecendo apropriado, conveniente e do interesse coletivo, a priorização da tutela jurisdicional em relação a casos mais simples e corriqueiros sem prejuízos e reflexos relevantes para a coletividade, situações estas que podem ser resolvidas por meio de orientações e procedimentos educativos conjuntos com as autoridades governamentais, sem o dispendioso e, muitas vezes ineficiente, uso do sistema de justiça.

Só para dar um exemplo prático, para não ser apropriado judicializar uma situação concreta em que o alcaide municipal, valendo-se do trajeto original de sua residência até a Prefeitura, aproveita, sem desvio de rota, para dar uma “carona” ao filho, que se dirige até ao colégio municipal, situado a poucos metros do destino final. Dito isso, salvo melhor juízo, chama realmente a atenção o excessivo e desproporcional ajuizamento de ações relacionadas ao suposto uso indevido de veículos públicos, situações estas que merecem ser revistas e direcionadas, preventivamente, sem a necessidade do manejo da tutela jurisdicional no controle e no combate ao fenômeno da corrupção.

⁴⁷⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação: Moralidade Administrativa.** 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019, p. 170-1.

O segundo ponto que merece destaque individualizado é o *quadro geral de atividades*⁴⁷⁶ desenvolvidas pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, no que se refere ao controle e combate ao fenômeno da corrupção. Isso porque o Grupo de Atuação Especial costuma agir por meio de forças-tarefas e, embora não atue exclusivamente em investigações de corrupção, vem exercendo um papel protagonista nos últimos anos no Estado de Santa Catarina no que tange à ocorrência de práticas corruptas nas atividades desenvolvidas nas administrações públicas municipais e estaduais.

Conforme se visualiza com bastante nitidez pelos dados constantes do quadro geral de atividades desenvolvidas pelo GAECO, desde o ano de 2010, conforme segue abaixo, diversas operações foram forjadas a partir das atividades investigativas encabeçadas pelo GAECO, quase sempre identificadas por meio de “nomes” relacionados com os fatos criminosos identificados, embora não conste iniciativas de relevo capitaneadas por outros órgãos de controle e combate ao fenômeno da corrupção no Estado de Santa Catarina, a exemplo da “Operação Bola Murcha”, conduzida pela Polícia Civil catarinense; “Operação Ave de Rapina”, presidida pela Polícia Federal; e a “Operação Águas de Prata”, coordenada em cooperação entre a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União – CGU. Vejamos:

Operação	Cidades	Órgãos Lesados	Data	Fatos Investigados
Operação Patriarcado	Chapecó e Xanxerê	Município de Chapecó / SUS	20/09/2018	Desdobramento da operação Manobra de Osler, que apurou desvio de recursos públicos na área da saúde envolvendo clínica privada e Consórcio Intermunicipal (CIS-Amosc). Na operação original houve a condenação dos

⁴⁷⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação:** Moralidade Administrativa. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019, p. 189-94.

				envolvidos por crimes de peculato e associação criminosa
Operação Reiteração	Brusque, Balneário Camboriú e Navegantes	Município de Brusque	19/09/2018	Crimes de falsidade ideológica e crimes licitatórios praticados por representantes de empresas de engenharia responsáveis por obras de infraestrutura
Operação Emergência	Cidades do Meio-Oeste catarinense, com centro em Caçador	Municípios da Região Meio Oeste e SUS	02/08/2018	Organização criminosa que fraudava a lista de espera por procedimentos do SUS, de forma a favorecer certos pacientes simulando situações de emergência, mediante pagamento ou promessa de apoio político. Crimes de organização criminosa, inserção de dados falsos em sistemas de informação, concussão, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, falsidade de atestado médico, entre outros
Operação Luzes de Natal	Chapecó	Município de Chapecó	30/07/2018	Crimes licitatórios, falsidade ideológica e peculato consistentes na fraude e superfaturamento na licitação para instalação da "Rua Dançante", parte das

				comemorações do Natal no Município
Operação ON/OFF	Balneário Arroio do Silva	Município de Balneário Arroio do Silva	19/06/18	Apuração de crimes de corrupção passiva consistentes na cobrança de propina por servidores municipais e funcionários de empresa distribuidora de energia elétrica para realização de ligações irregulares
	Guatambu	Prefeitura Guatambu	12/06/2018	Fraude a licitações, falsidade ideológica e corrupção. Irregularidades envolvendo empresas, Secretaria de Obras e Departamento de Licitações
Operação Reciclagem	Bombinhas, Gaspar, Rio do Sul, Timbó, Ituporanga e Rio do Sul	Diversos Municípios	Abril/2018	Apuração de crimes de concussão, corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, advocacia administrativa e prevaricação. Esquema envolvia servidores públicos e empresários ligado a empresas de coleta de lixo e resíduos
Operação Concurso	Lajeado Grande	Câmara de Vereadores de Lajeado Grande	31/01/2018	Fraude em concurso público. Favorecimento de candidatos em concurso

Operação Seival	Laguna	Município de Laguna	Novembro/2017	Crimes de peculato, corrupção ativa e passiva consistentes no desvio de material de obras públicas em proveito de agentes públicos e particulares; fraude a concurso público; fraude nas licitações de obras públicas e aquisição de materiais
Três em Um	Lages	Diversos Municípios	30/11/2017	Crimes de sonegação fiscal e contra a Administração Pública. Esquema destinado a fraudar licitações mediante confusão administrativa a patrimonial entre participantes do certame
	Itajaí	Centro Integrado de Saúde (CIS)	24/11/2017	Infrequência reiterada de servidoras públicas e realização de atividades privadas durante o expediente
	Chapecó	Hospital Regional do Oeste	07/11/2017	Ampliação indevida da fila de exames de quimioterapia para beneficiar o atendimento em caráter particular de pacientes por clínica médica favorecida
	Vargeão	Município de Vargeão	19/09/2017	Peculato, fraude a licitação e lavagem de dinheiro. Contadores do Município de Vargeão efetuavam o desvio de recursos de conta inativa da Prefeitura Municipal para contas de suas

				próprias titularidades
Operação Talentos	Tubarão, Criciúma e Araranguá	Estado de SC / Sistema Sócio Educativo	Julho/2017	Desvio de recursos públicos na administração das Casas de Atendimento Socioeducativo Provisório e Casas de Semiliberdade geridas por organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP)
Operação Castelo de Areia	Itapema	Município de Itapema	Julho/2017	Crimes de concussão e corrupção passiva verificados na prática de servidores públicos de Itapema que recebiam vantagens indevidas para a concessão ilegal de alvarás para vendedores ambulantes
Operação "Terra Prometida"	Camboriú, Bombinhas, Ilhota, Itapema, Tijucas e B. Camboriú	Municípios e Câmaras de Vereadores de Camboriú, Ilhota e outras cidades	Junho/2017	Cooptação de Vereadores para alteração das leis de zoneamento urbano em favor de empresas loteadoras. Crimes de concussão, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro
Operação 30º	Balneário Camboriú	Município de Balneário Camboriú	Maió/2017	Exigência de vantagens indevidas efetuadas por vereadores para aprovação de projetos de lei, em especial, alterações no Plano Diretor de Balneário Camboriú. Crimes de associação criminosa,

				corrupção passiva e lavagem de dinheiro
Operação Revitalização	Saete, Ibirama, Pouso Redondo e Rio do Sul	Município de Saete	Maio/2017	Irregularidades na execução de contrato para revitalização de praça pública. Crimes de associação criminosa, peculato, corrupção ativa e passiva, além de delito da Lei de Licitações
Operação Cartas na Mesa	Passo de Torres	Secretaria do Meio Ambiente de Passo de Torres	Janeiro/2017	Facilidades irregulares na concessão de licenças ambientais emitidas por Secretaria Municipal do Meio Ambiente
Operação Duplo C	Lages, Campo Belo do Sul, Cerro Negro, Correia Pinto e Chapecó	Municípios de Campo Belo do Sul e Cerro Negro	Dezembro/2016	Fraudes em diversos procedimentos licitatórios, realizadas em conluio por empresário e servidores públicos. Crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, falsidade ideológica
Operação Casa da Mãe Joana	Capivari de Baixo	Câmara de Vereadores de Capivari de Baixo	Dezembro/2016	Crimes contra a Administração consistentes na cobrança mensal, realizada por alguns vereadores, de parte do salário dos seus assessores, os quais não exerciam qualquer trabalho na Câmara de Vereadores
Operação Regalia – 2ª fase	Blumenau	Presídio Regional de Blumenau	Dezembro/2016	Benefícios irregulares concedidos a detentos durante execução penal mediante pagamento de

				propina a agentes públicos
Operação Blackmail	Joinville	Secretaria do Meio Ambiente de Joinville (SEMA)	Novembro/ 2016	Cobrança de vantagem indevida de empresários relacionada a atividades fiscalizatórias da Secretaria do Meio Ambiente de Joinville; tráfico de influência e lavagem de dinheiro praticados por agente público
	Monte Carlo	Município de Monte Carlo	Novembro/ 2016	Irregularidades envolvendo a aquisição de máquinas e insumos no município de Monte Carlo. Corrupção ativa, corrupção passiva e fraude a licitações
Operação Ressonância	Grande Florianópolis	Sistema Único de Saúde (SUS)	Outubro/ 2016	Violação à fila de espera do Sistema Único de Saúde (SUS) para realização de exames de ressonância e tomografia. Cobrança irregular de valores dos pacientes. Falsidade ideológica, inserção de dados falsos nos sistemas de informação, corrupção passiva e crimes eleitorais
Operação CNH	Rio do Sul	Ciretran de Rio do Sul	Outubro/ 2016	Facilitação na emissão de Carteira Nacional de Habilitação em troca da captação de votos em pleito eleitoral. Captação ilícita de sufrágio e crimes contra a

				Administração Pública
Operação Iceberg	Tijucas	Câmara de Vereadores de Tijucas	Setembro/2016	Cursos e treinamento simulados e fictícios, criados com o propósito de viabilizar o pagamento das taxas de inscrições às empresas e o recebimento de diárias por Vereadores e servidores de Câmaras Municipais. Crimes de organização criminosa e peculato
	Brusque	Julho/2016	Fraudes em licitações e na execução de contratos administrativos da empresa de obras e engenharia envolvendo 16 municípios	
	Criciúma	Fundação do Meio Ambiente (FATMA)	Julho/2016	Irregularidades na concessão de licenças ambientais pela Fundação do Meio Ambiente (FATMA). Corrupção ativa, passiva e associação criminosa, além de atos de improbidade administrativa
	Laguna	Secretaria de Planejamento Urbano de Laguna	Junho/2016	Servidor público que atuava captação de clientes para sua empresa de consultoria ambiental em troca de facilidades administrativas. Expedição de alvarás para construções em APP. Renegociação de dívidas tributárias mediante propina. Crimes de

				corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa, tráfico de influência, falsidade ideológica e associação criminosa
Operação Confidentia	Içara	Município e Câmara de Vereadores de Içara	Maio/2016	Exigência, por parte de vereador, de parte da remuneração de seus assessores e de agentes indicados para cargos comissionados no Executivo, para pagamento de fornecedores de campanha eleitoral. Crimes de peculato, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro
Operação Ajuste	Lages, Otacílio Costa, Timbó, Ituporanga, Balneário Camboriú e Criciúma	Câmara de Vereadores e Prefeitura de Otacílio Costa	Maio/2016	Fraudes em concursos públicos organizados pela empresa investigada com resultados pré-determinados por agentes públicos. Organização criminosa, fraude à licitação, fraude a concurso público, peculato, corrupção ativa e corrupção passiva
	Criciúma	Associação Feminina de Assistência Social (AFASC)	Maio/2016	Contratação ilegal de servidores comissionados e temporários
Operação Patrola 3ª fase	Chapecó, Lages, Tangará e Blumenau	Diversos Municípios	Maio/2016	Direcionamento de licitações para contratação de serviços mecânicos mediante pagamento de propina a servidores municipais. Delitos

				de organização criminosa, fraude em licitações e crimes contra a administração pública, especialmente atos de corrupção ativa e passiva, além de peculato
Operação Patrola 2ª fase	Municípios da Serra, Meio-Oeste e Oeste Catarinense	Diversos Municípios	Março/2016	Direcionamento de licitações para contratação de serviços mecânicos mediante pagamento de propina a servidores municipais. Delitos de organização criminosa, fraude em licitações e crimes contra a administração pública, especialmente atos de corrupção ativa e passiva, além de peculato
Operação X da Questão	Santa Cecília, Curitibaanos, Lontras, Blumenau e Bombinhas	Município de Santa Cecília	Março/2016	Fraude na realização do concurso para preenchimento de cargos públicos, inclusive com repasse de gabarito das provas. Associação criminosa, falsidade ideológica e fraude em concurso público
	Morro da Fumaça	Município de Morro da Fumaça	Fevereiro/2016	Irregularidade em licitações e contratos de fornecimento de saibro e aterro para o Município. Fraude à licitação, organização criminosa, desvio de verba pública,

				falsidade ideológica e coação
Operação Patrola 1ª fase	Tangará	Município Tangaráde	Fevereiro/ 2016	Direcionamento de licitações, relacionadas à contratação de serviços mecânicos para maquinário pesado, mediante pagamento de propina a servidores municipais. Delitos de organização criminosa, fraude em licitações e crimes contra a administração pública, especialmente atos de corrupção ativa e passiva, além de peculato
Operação Carta Certa	Municípios de Entre Rios, Quilombo e Campo Erê	Município de Entre Rios	Dezembro/ 2015	Fraude em concurso público. Peculato, corrupção, posse de munição sem autorização, associação criminosa, falsidade ideológica, organização criminosa, dispensa indevida de licitação, fraude em concurso público e maus-tratos de animais
Operação Deu Bandeira	Entre Rios, Quilombo e Campo Erê	Municípios de Entre Rios, Quilombo e Campo Erê	Dezembro/ 2015	Irregularidades em procedimentos licitatórios e superfaturamento de obras públicas. Peculato, corrupção, associação criminosa, falsidade ideológica, dispensa indev de licitação.
Operação Garoupa	Itapema	Município de Itapema / Secretaria de Gestão Urbana	Dezembro/ 2015	Irregularidades na liberação de alvarás e aprovação de projetos por agentes

				públicos, beneficiando empresários da construção civil. Concussão, corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, advocacia administrativa, prevaricação e associação criminosa
	Concórdia	Município de Concórdia	Novembro/2015	Cobrança do chamado "dízimo" partidário de servidores ocupantes de cargos comissionados e filiados ao partido do Prefeito Municipal
	Morro da Fumaça	Município de Morro da Fumaça	Outubro/2015	Irregularidade na contratação de serviços de limpeza de ruas e bocas de lobo e roçada. Apropriação de dinheiro público, crimes da lei de licitações e crimes de falsidade
Operação Dupla Face	Itajaí	Município de Itajaí	Agosto/2015	Irregularidades na concessão de alvarás e licenças. Corrupção ativa e passiva, organização criminosa, crimes contra o meio ambiente, advocacia administrativa, prevaricação e lavagem de dinheiro
Operação Resposta Certa	Ibiam	Município Ibiam de	Agosto/2015	Fraude a concurso público mediante repasse de gabaritos para apadrinhados políticos. Fraude à licitação, fraudes em concursos públicos,

				corrupção passiva e organização criminosa
Operação Parada Obrigatória II	Itajaí, Brusque, Lages e Florianópolis	Órgãos de trânsito dos Municípios envolvidos	Julho/2015	Liberação irregular de veículos apreendidos por órgão de trânsito. Corrupção passiva e ativa, peculato, advocacia administrativa, formação quadrilha
Operação Parada Obrigatória I	Itajaí, Brusque, Lages e Florianópolis	Órgãos de trânsito dos Municípios envolvidos	Julho/2015	Liberação irregular de veículos apreendidos por órgão de trânsito. Falsidade ideológica, corrupção passiva e ativa, advocacia administrativa, lavagem de dinheiro, associação criminosa e quadrilha
Operação Última Hora	Dionísio Cerqueira	Município de Dionísio Cerqueira	Julho/2015	Fraudes com pagamento indevido de horas-extras a servidores municipais e fraude em licitações
Operação Falsa Impressão	Biguaçu, São José, Florianópolis	Diversos órgãos públicos de Santa Catarina	Maió/2015	Contratos irregulares para execução de serviços de impressão. Associação criminosa, corrupção ativa e passiva fraudes em processos licitatórios
Operação Regalia -1ª fase	Blumenau	Presídio de Blumenau	Março/2015	Corrupção no sistema prisional, com benefícios e favorecimentos indevidos conferidos a detentos em troca de propina. Corrupção ativa e passiva, concussão, prevaricação

				peculato, facilitação de fuga e associação para o tráfico de drogas
Operação Entrevero	Lages	Festa Nacional do Pinhão	Março/2015	Irregularidades na outorga de concessão para realizar, organizar e explorar a Festa Nacional do Pinhão. Crimes contra a administração pública, associação criminosa e fraude em processo licitatório
	São Francisco do Sul	Prefeitura Municipal de São Francisco do Sul	Dezembro/2014	Apurou solicitação de vantagens indevidas a contribuintes parte de membros da assessoria jurídica do Município
Operação Águas Limpas de Lages	Lages	Secretaria Municipal de Águas e Saneamento de Lages	Novembro/2014	Fraude à licitação na contratação de serviços de operação sistema de água e esgoto. Propinas pagas a servidores públicos municipais visando ao direcionamento de editais licitatórios. Associação criminosa, fraudes em licitações e crimes contra a administração pública com a participação direta de servidores públicos municipais e empresários
Palmitos	Câmara de Vereadores de Palmitos	01/10/2014	Fraudes licitatórias. Licitações promovidas pela Câmara de Vereadores de Palmitos	

Coronel Freitas, Arabutã e Xanxerê.	Município de Arabutã	19/09/2014	Fraude em concurso público para a Prefeitura Municipal de Arabutã	
Operação Revisão Total	Brusque	Município de Brusque	Setembro/ 2014	Irregularidades na execução de contratos de prestação de serviços automotivos firmados por oficinas mecânicas. Ação de Falsidade ideológica e fraude na execução contratual
Operação Hígia	Araranguá	Sistema de Saúde (SUS) Sistema Unico	Setembro/ 2014	Violação à fila do SUS para realização de cirurgias mediante pagamento. Inserção de dados falsos em sistema de informações, corrupção passiva, falsificação de documento público e particular, quadrilha ou bando
Operação Trato Feito	Balneário Camboriú	Município de Balneário Camboriú	Setembro/ 2014	Fraudes em obras públicas. Corrupção ativa e passiva, peculato, lavagem de dinheiro, advocacia administrativa, prevaricação, fraudes e direcionamento em licitações
Operação Colina Limpa	Orleans	Município de Orleans / Secretarias de Obras e Saúde	Março/2014	Crimes de fraudes em licitações, corrupção, desvio de verbas públicas e formação de quadrilha envolvendo funcionários públicos, empresários e prestadores de serviço da região. Irregularidades

				especialmente verificadas na Secretaria de Saúde – pagamento por materiais não entregues – e Secretaria de Obras – superfaturamento de obras e pagamento por materiais não entregues
	Joaçaba	Estado de SC / Fundação do Meio Ambiente	18/11/2013	Concussão. Facilitação ilícita na resolução de problemas ambientais oferecida a empresários locais por agente de órgão ambiental estadual
Operação Fundo do Poço	Dezenas de cidades das regiões Oeste, Meio Oeste e Serrana	Prefeituras, Secretarias de Desenvolvimento Regional e associações de moradores	Novembro/ 2013	Fraude à licitação e desvio de recursos públicos na perfuração de poços artesianos. Conluio entre empresas do setor. Pagamento de propina a agentes públicos. Obras realizadas distintas dos contratos firmados. Crimes de corrupção, fraudes em licitação, associação criminosa, advocacia administrativa
Operação Bola de Neve — o Degelo	Capão Alto, Fraiburgo e Maravilha	Municípios de Capão Alto, Fraiburgo e Maravilha	Outubro/ 2013	Desdobramento da Operação Bola de Neve, com apuração de novas irregularidades em licitações envolvendo servidores públicos e empresário.

				Corrupção e fraudes em licitação
Xaxim	Município de Xaxim	30/07/2013	Fraudes licitatórias. empresas de mesmo grupo econômico Participação em processos licitatórios de	
Operação Magister	Criciúma	Município de Criciúma	Julho/2013	Comercialização a preço de custo de certificados de cursos de Quadriilha e falsidade ideológica
Operação Águas de Palhoça	Palhoça	Autarquia Águas de Palhoça	Julho/2013	Gestão irregular de contratos de prestação de serviço da autarquia Águas de Palhoça. Corrupção ativa e corrupção passiva.
	Paraíso	Município de Paraíso	22/06/2013	Fraude em concurso público no Município de Paraíso
Operação Via Dupla	Criciúma	Município de Criciúma	Junho/2013	Favorecimentos no agendamento de consultas e exames através do SUS; desvio de medicamentos e vacinas; utilização de requisições de exames laboratoriais para pagamento de exames não cobertos pelo sistema
Operação Trânsito Livre	Criciúma	Município de Criciúma / Órgãos de Trânsito e Ambiental	Maió/2013	Direcionamento de licitações e cobrança de propina em contratos da autarquia de trânsito e do órgão ambiental. Crimes de fraudes em licitação, corrupção, formação de quadriilha e

				advocacia administrativa
	Ponte Serrada	Estado de Santa Catarina e Município de Ponte Serrada	04/04/2013	Irregularidades no julgamento de recursos contra multas de trânsito, entre outras
Operação Radar	Balneário Camboriú	Município de Balneário Camboriú	Janeiro/2013	Alteração irregular de dados do sistema, realizada por agentes públicos, com o intuito de excluir infrações de trânsito em benefício de terceiro
Operação Tapete Negro	Blumenau	Município de Blumenau	Dezembro/2012	Fraudes em licitações para asfaltamento de ruas. administração pública, fraudes em licitação, desvio de verbas Crimes contra a públicas e associação criminosa
Operação Curupira	Indaial	Prefeitura de Indaial	Novembro 2012 /	Concessão de autorizações e licenças ambientais propina. Corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, mediante concessão de licença irregular e advocacia administrativa
Operação Moralidade II	Lauro Muller	Câmara de Vereadores de Lauro Muller	Setembro/2012	Compra de votos por meio de entrega de dinheiro e oferecimento de cirurgias vasculares e medicamentos. Captação ilícita de sufrágio
Operação Licitação Mapeada	Chapecó	Municípios do Oeste e Meio Oeste de SC	Agosto/2012	Conluio de empresas para fraude a licitações para aquisição de lousas eletrônicas e outros equipamentos

				didáticos. Concussão e fraude à licitação
Operação Volta à Escola	Campos Novos	Município de Campos Novos	Agosto/2012	Investiga crimes e concussão e corrupção praticados por servidor que fiscalizava o transporte escolar prestado por terceirizados
Operação Moralidade I	Içara	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto	Junho/2012	Fraude a procedimentos licitatórios, superfaturamento de contratos e pagamento de propina em faixa entre 10% e 15% do valor contratual aos agentes públicos envolvidos
Operação Patriarcado	Chapecó e Xanxerê	Município de Chapecó / SUS	20/09/2018	Desdobramento da operação Manobra de Osler, que apurou desvio de recursos públicos na área da saúde envolvendo clínica privada e Consórcio Intermunicipal (CIS-Amosc). Na operação original houve a condenação dos envolvidos por crimes de peculato e associação criminosa
Operação Reiteração	Brusque, Balneário Camboriú e Navegantes	Município de Brusque	19/09/2018	Crimes de falsidade ideológica e crimes licitatórios praticados por representantes de empresas de engenharia responsáveis por obras de infraestrutura
Operação Emergência	Cidades do Meio-Oeste catarinense,	Municípios da Região Meio Oeste e SUS	02/08/2018	Organização criminosa que fraudava a lista de

	com centro em Caçador			espera por procedimentos do SUS, de forma a favorecer certos pacientes simulando situações de emergência, mediante pagamento ou promessa de apoio político. Crimes de organização criminosa, inserção de dados falsos em sistemas de informação, concussão, corrupção ativa e passiva, falsidade ideológica, falsidade de atestado médico, entre outros
Operação Luzes de Natal	Chapecó	Município de Chapecó	30/07/2018	Crimes licitatórios, falsidade ideológica e peculato consistentes na fraude e superfaturamento na licitação para instalação da "Rua Dançante", parte das comemorações do Natal no Município
Operação ON/OFF	Balneário Arroio do Silva	Município de Balneário Arroio do Silva	19/06/18	Apuração de crimes de corrupção passiva consistentes na cobrança de propina por servidores municipais e funcionários de empresa distribuidora de energia elétrica para realização de ligações irregulares
	Guatambu	Prefeitura Guatambu	12/06/2018	Fraude a licitações, falsidade ideológica e corrupção. Irregularidades envolvendo empresas, Secretaria de Obras e

				Departamento de Licitações
Operação Reciclagem	Bombinhas, Gaspar, Rio do Sul, Timbó, Ituporanga e Rio do Sul	Diversos Municípios	Abril/2018	Apuração de crimes de concussão, corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, advocacia administrativa e prevaricação. Esquema envolvia servidores públicos e empresários ligado a empresas de coleta de lixo e resíduos

4.2.1.5 Termos de Ajustamento de Condutas no MPSC (Resolução n. 179 do CNMP)

Outra interferência decisiva na tutela jurisdicional relaciona ao controle e combate ao fenômeno da corrupção vem expressa na nova tendência jurídica na ampliação da possibilidade de firmamento de termos de ajustamento de condutas – TAC's, realizados como medidas de repressão aos atos de improbidade administrativa, nos termos da Resolução n. 179⁴⁷⁷, do Conselho Nacional do Ministério Público, datada de

⁴⁷⁷ “CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUÇÃO Nº 179, DE 26 DE JULHO DE 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício da competência fixada no art. 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, com fundamento nos arts. 147 e seguintes de seu Regimento Interno, e na decisão plenária proferida nos autos da Proposição nº 0.00.000.000659/2014-70, julgada na 14ª Sessão Ordinária, realizada no dia 26 de julho de 2017; Considerando o disposto no art. 129, inciso III, da Constituição da República; Considerando o que dispõe o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985; Considerando a necessidade de garantir a efetividade dos compromissos de ajustamento de conduta; Considerando a acentuada utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução da litigiosidade, visto que evita a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público e, por consequência, contribui decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea; Considerando a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade; Considerando a necessidade de uniformizar a atuação do Ministério Público em relação ao compromisso de ajustamento de conduta como garantia da sociedade, sem prejuízo da preservação da independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros; Considerando, por fim, que os direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados, são direitos fundamentais da sociedade (Título II, Capítulo I, da Constituição da República), incumbindo ao Ministério Público a sua defesa, judicial ou extrajudicialmente, nos termos dos arts. 127, caput e 129, da Constituição da República, RESOLVE: Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio

jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. § 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados. § 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. § 3º A celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso. § 4º Caberá ao órgão do Ministério Público com atribuição para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta decidir quanto à necessidade, conveniência e oportunidade de reuniões ou audiências públicas com a participação dos titulares dos direitos, entidades que os representem ou demais interessados. Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderá o órgão do Ministério Público tomar compromisso de ajustamento de conduta para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais. Parágrafo único. Na hipótese de adoção de medida provisória ou parcial, a investigação deverá continuar em relação aos demais aspectos da questão, ressalvada situação excepcional que enseje arquivamento fundamentado. Art. 3º O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário. § 1º Quando o compromissário for pessoa física, o compromisso de ajustamento de conduta poderá ser firmado por procurador com poderes especiais outorgados por instrumento de mandato, público ou particular, sendo que neste último caso com reconhecimento de firma. § 2º Quando o compromissário for pessoa jurídica, o compromisso de ajustamento de conduta deverá ser firmado por quem tiver por lei, regulamento, disposição estatutária ou contratual, poderes de representação extrajudicial daquela, ou por procurador com poderes especiais outorgados pelo representante. § 3º Tratando-se de empresa pertencente a grupo econômico, deverá assinar o representante legal da pessoa jurídica controladora à qual esteja vinculada, sendo admissível a representação por procurador com poderes especiais outorgados pelo representante. § 4º Na fase de negociação e assinatura do compromisso de ajustamento de conduta, poderão os compromissários ser acompanhados ou representados por seus advogados, devendo-se juntar aos autos instrumento de mandato. § 5º É facultado ao órgão do Ministério Público colher assinatura, como testemunhas, das pessoas que tenham acompanhado a negociação ou de terceiros interessados. § 6º Poderá o compromisso de ajustamento de conduta ser firmado em conjunto por órgãos de ramos diversos do Ministério Público ou por este e outros órgãos públicos legitimados, bem como contar com a participação de associação civil, entes ou grupos representativos ou terceiros interessados. Art. 4º O compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos, admitindo-se, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, a previsão de que esta cominação seja fixada judicialmente, se necessária à execução do compromisso. Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985. § 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano. § 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas. Art. 6º Atentando às peculiaridades do respectivo ramo do Ministério Público, cada Conselho Superior disciplinará os mecanismos de fiscalização do cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta tomado pelos órgãos de execução e a revisão pelo Órgão Superior do arquivamento do inquérito civil ou do procedimento

no qual foi tomado o compromisso, observadas as regras gerais desta resolução. § 1º Os mecanismos de fiscalização referidos no caput não se aplicam ao compromisso de ajustamento de conduta levado à homologação do Poder Judiciário. § 2º A regulamentação do Conselho Superior deve compreender, no mínimo, a exigência de ciência formal do conteúdo integral do compromisso de ajustamento de conduta ao Órgão Superior em prazo não superior a três dias da promoção de arquivamento do inquérito civil ou procedimento correlato em que foi celebrado. Art. 7º O Órgão Superior de que trata o art. 6º dará publicidade ao extrato do compromisso de ajustamento de conduta em Diário Oficial próprio ou não, no site da instituição, ou por qualquer outro meio eficiente e acessível, conforme as peculiaridades de cada ramo do Ministério Público, no prazo máximo de quinze dias, a qual deverá conter: I – a indicação do inquérito civil ou procedimento em que tomado o compromisso; II – a indicação do órgão de execução; III – a área de tutela dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos em que foi firmado o compromisso de ajustamento de conduta e sua abrangência territorial, quando for o caso; IV – a indicação das partes compromissárias, seus CPF ou CNPJ, e o endereço de domicílio ou sede; V – o objeto específico do compromisso de ajustamento de conduta; VI – indicação do endereço eletrônico em que se possa acessar o inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou local em que seja possível obter cópia impressa integral. § 1º Ressalvadas situações excepcionais devidamente justificadas, a publicação no site da Instituição disponibilizará acesso ao inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta ou indicará o banco de dados público em que pode ser acessado. § 2º A disciplina deste artigo não impede a divulgação imediata do compromisso de ajustamento de conduta celebrado nem o fornecimento de cópias aos interessados, consoante os critérios de oportunidade, conveniência e efetividade formulados pelo membro do Ministério Público. Art. 8º No mesmo prazo mencionado no artigo anterior, o Órgão Superior providenciará o encaminhamento ao Conselho Nacional do Ministério Público de cópia eletrônica do inteiro teor do compromisso de ajustamento de conduta para alimentação do Portal de Direitos Coletivos, conforme disposto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 2, de 21 de junho de 2011, que institui os cadastros nacionais de informações de ações coletivas, inquéritos e termos de ajustamento de conduta. Art. 9º O órgão do Ministério Público que tomou o compromisso de ajustamento de conduta deverá diligenciar para fiscalizar o seu efetivo cumprimento, valendo-se, sempre que necessário e possível, de técnicos especializados. Parágrafo único. Poderão ser previstas no próprio compromisso de ajustamento de conduta obrigações consubstanciadas na periódica prestação de informações sobre a execução do acordo pelo compromissário. Art. 10. As diligências de fiscalização mencionadas no artigo anterior serão providenciadas nos próprios autos em que celebrado o compromisso de ajustamento de conduta, quando realizadas antes do respectivo arquivamento, ou em procedimento administrativo de acompanhamento especificamente instaurado para tal fim. Art. 11. Descumprido o compromisso de ajustamento de conduta, integral ou parcialmente, deverá o órgão de execução do Ministério Público com atribuição para fiscalizar o seu cumprimento promover, no prazo máximo de sessenta dias, ou assim que possível, nos casos de urgência, a execução judicial do respectivo título executivo extrajudicial com relação às cláusulas em que se constatar a mora ou inadimplência. Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo poderá ser excedido se o compromissário, instado pelo órgão do Ministério Público, justificar satisfatoriamente o descumprimento ou reafirmar sua disposição para o cumprimento, casos em que ficará a critério do órgão ministerial decidir pelo imediato ajuizamento da execução, por sua repactuação ou pelo acompanhamento das providências adotadas pelo compromissário até o efetivo cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, sem prejuízo da possibilidade de execução da multa, quando cabível e necessário. Art. 12. O Ministério Público tem legitimidade para executar compromisso de ajustamento de conduta firmado por outro órgão público, no caso de sua omissão frente ao descumprimento das obrigações assumidas, sem prejuízo da adoção de outras providências de natureza civil ou criminal que se mostrarem pertinentes, inclusive em face da inércia do órgão público compromitente. Art. 13. Cada ramo do Ministério Público adequará seus atos normativos que tratem sobre o compromisso de ajustamento de conduta aos termos da presente Resolução no prazo de cento e oitenta dias, a contar de sua entrada em vigor. Art. 14. As Escolas do Ministério Público ou seus Centros de Estudos promoverão cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de negociação e mediação voltados para a qualificação de Membros e servidores com vistas ao aperfeiçoamento da teoria e prática do compromisso de ajustamento de conduta. Art. 15. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Brasília-DF, 26 de julho de 2017. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público”. (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho**

26 de julho de 2017, inclusive, como já pode ser constado na prática por meio das respectivas homologações por parte do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Santa Catarina⁴⁷⁸, somando, ano de 2018, 142 homologações, referentes à área da moralidade administrativa, assim como, no ano de 2019, até o dia 30 junho de 2019, 59 homologações de termos de ajustamento de condutas. E, ao final, do ano de 2019, foram homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público, no total, 126 (cento e vinte e seis) Termos de Ajustamento de Condutas referentes à área da Moralidade Administrativa.

Conforme comando normativo da Resolução n. 179/2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985⁴⁷⁹, a valorização da utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução da litigiosidade, evitando a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias, favorece um sistema de justiça moderno que prioriza a tutela jurisdicional para casos relevantes e graves, notadamente, no que respeita ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, estimulando a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da judicialização desenfreada e “padronizada” de casos brandos de irregularidades administrativas.

Como é sabido, o termo de ajustamento de conduta cuida-se de negócio jurídico submetido a um regime jurídico especial, que veda ao Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, notadamente no que se refere à tutela jurisdicional da moralidade administrativa e, conseqüentemente, do controle e combate ao fenômeno da corrupção. Em outras palavras, o termo de ajustamento de conduta representa:

Instrumento extrajudicial por meio do qual as partes se comprometem, perante os procuradores da República, a cumprirem determinadas condições, de forma a resolver o problema que estão causando ou a compensar danos e prejuízos já causados. O TAC antecipa a resolução

de 2017. Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 15 dez. 2019).

⁴⁷⁸ SOUZA, Joelma de. **Quantitativo de Homologações em acordos TAC. Moralidade Administrativa.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgalvao@mpsc.mp.br> em 21 jan. 2019.

⁴⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

*de problemas de uma maneira mais rápida e eficaz do que se o caso fosse a juízo. Se a parte descumprir o acordado no TAC, o procurador da República pode entrar com pedido de execução, para o juiz obrigá-lo a cumprir o determinado no documento.*⁴⁸⁰

Nessa perspectiva, a grande polêmica do cabimento, ou não, do termo de ajustamento de conduta – TAC, aos casos relacionados com práticas corruptas, gira justamente em torno da vedação legal prevista no art. 17, § 1º, da Lei Federal n. 8.429/92⁴⁸¹, Lei de Improbidade Administrativa, segundo o qual, é proibida a transação, acordo ou conciliação nas ações cíveis públicas de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Todavia, salvo melhor interpretação constitucional, a vedação deve ser mitigada, possibilitando, em algumas hipóteses, especialmente antes do recebimento da ação principal, a formulação de ajustamento de conduta pelo Ministério Público, notadamente nos casos de malferimento aos princípios da Administração Pública, em situações que não ocorram danos materiais e prejuízos diretos ao erário.

Podemos concluir, portanto, ser plenamente possível a celebração de termos de ajustamento de condutas – TAC's, no curso de procedimentos administrativos ou inquéritos civis instaurados pelo Ministério Público para apurar práticas corruptas, não se confundindo com a transação, acordo ou conciliação ocorrente no curso do processo judicial, circunstância em que realmente se aplica a vedação legal prevista no art. 17, § 1º, da Lei Federal n. 8.429/92, haja vista que o termo de ajustamento de conduta representa um título executivo extrajudicial, não podendo ser homologado no curso da ação civil pública de responsabilização por ato de improbidade administrativa. Entretanto, será possível que seja celebrado a homologação de um “acordo” entre as partes, por meio de sentença judicial, nos termos do art. 487, inciso III, letra a, do Código de Processo Civil, desde que os eventuais empresários corruptores, agentes públicos,

⁴⁸⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Glossário:** Termo de Ajustamento de Conduta. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7763-termo-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: 25 dez. 2019.

⁴⁸¹ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

políticos e governantes corruptos, reconheçam a procedência do pleito formulado na ação civil pública respectiva.

Dito isso, em que pese a polêmica nacional em torno da possibilidade de celebração de termos de ajustamento de condutas – TAC's, em casos relacionados ao fenômeno da corrupção, a adoção de instrumentos que possuam solucionar conflitos e resolver situações irregulares junto à Administração Pública, em especial, por meio de acordos e composições entre as partes, parece estar em sintonia com a nova realidade do Direito, notadamente em entornos como o Brasil, presentes instituições débeis, parciais e desacreditadas, diante das dificuldades de implemento da tutela jurisdicional no controle e no combate ao fenômeno da corrupção.

4.2.2 Ministério Público Federal do Brasil⁴⁸²

O Ministério Público do Federal representa a instituição em nível federal, excluídas as atribuições especiais dos ramos autônomos da jurisdição nacional, como a militar, eleitoral, trabalhista e àquelas próprias do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, valendo igualmente as referências constantes no item 4.2.1; quando da análise do Ministério Público de Santa Catarina. Portanto, de igual forma, cabe ao Ministério Público Federal o exercício de funções essenciais ao sistema de justiça, defendendo os direitos sociais e individuais indisponíveis; a ordem jurídica; e o regime democrático, exercendo relevante papel no controle e no combate ao fenômeno da corrupção. Tanto o Ministério Público da União, como o Federal, possuem um chefe institucional comum, qual seja, o Procurador-Geral da República, nomeado livremente pelo Presidente da República dentre entregantes da carreira, devendo contar ainda com autorização da maioria absoluta do Senado Federal da República.

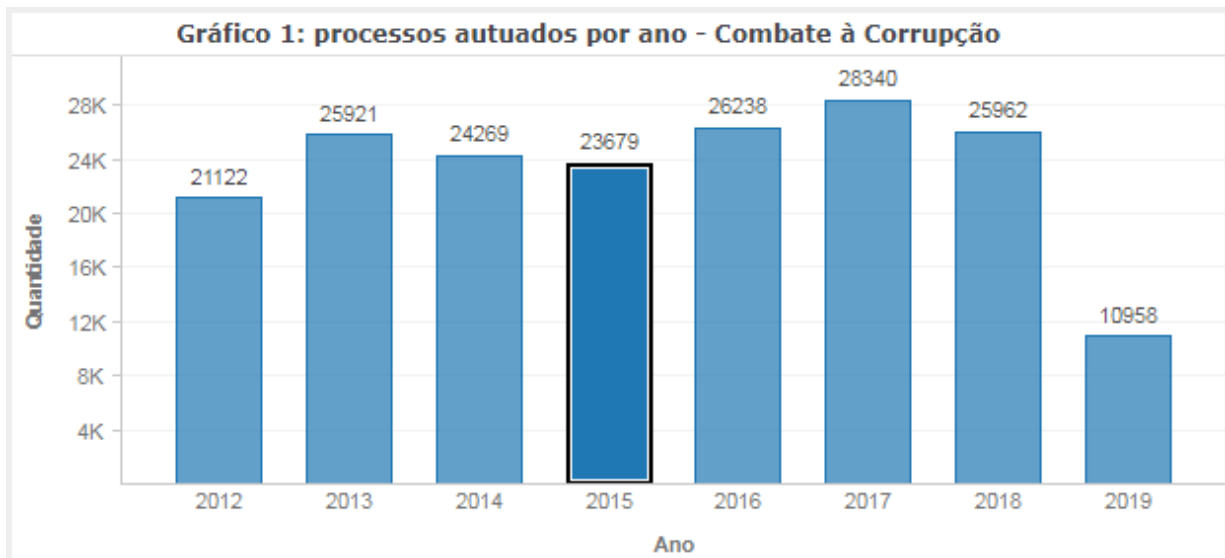
⁴⁸² “O MPF atua como fiscal da lei, mas tem atuação também nas áreas cível, criminal e eleitoral. Na área eleitoral, o MPF pode intervir em todas as fases do processo e age em parceria com os ministérios públicos estaduais. O MPF atua na Justiça Federal, em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. A atuação do MPF ocorre perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os tribunais regionais federais, os juízes federais e os juízes eleitorais, nos casos regulamentados pela Constituição e pelas leis federais. O MPF também age preventivamente, extrajudicialmente, quando atua por meio de recomendações, audiências públicas e promove acordos por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC)”. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Sobre o MPF**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sobre-o-mpf-1>. Acesso em: 26 dez. 2019).

4.2.2.1 Gráficos de Demandas Processuais

Os gráficos referentes aos processos autuados anualmente no MPF ⁴⁸³, relacionados à temática de controle e combate ao fenômeno da corrupção, com individualização por ano calendário; estados e DF (UF); classes e assuntos temáticos, fornecem um bom “*Raio X*” da demanda encabeçada pelo MPF na tutela da moralidade administrativa acionando a tutela jurisdicional em todo o País.

Com relação ao “*Gráfico 1*”, verificamos o número de processos de combate à corrupção, autuados anualmente, sendo que até o momento, foram autuados 10958 processos no ano de 2019, com uma tendência de aumento para os anos que seguem. Observe-se que, em 2017, mais de 28 mil processos relacionados ao controle e combate à corrupção foram levados à tutela jurisdicional, representando um dado bastante expressivo em comparação com os anos anteriores.

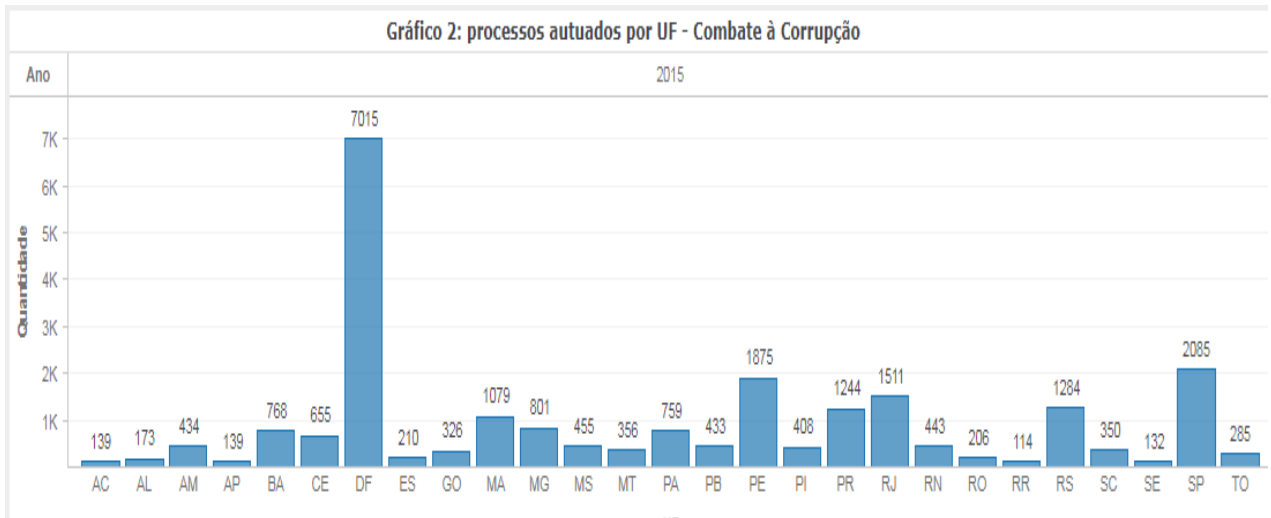
Figura 18 – Processos autuados por ano – Combate à Corrupção



⁴⁸³ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Gráfico de processos por ano – combate à corrupção.** Disponível em: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=2C3AEE4011E466AA0000080EF85236C&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>. Acesso em: 26 dez. 2019.

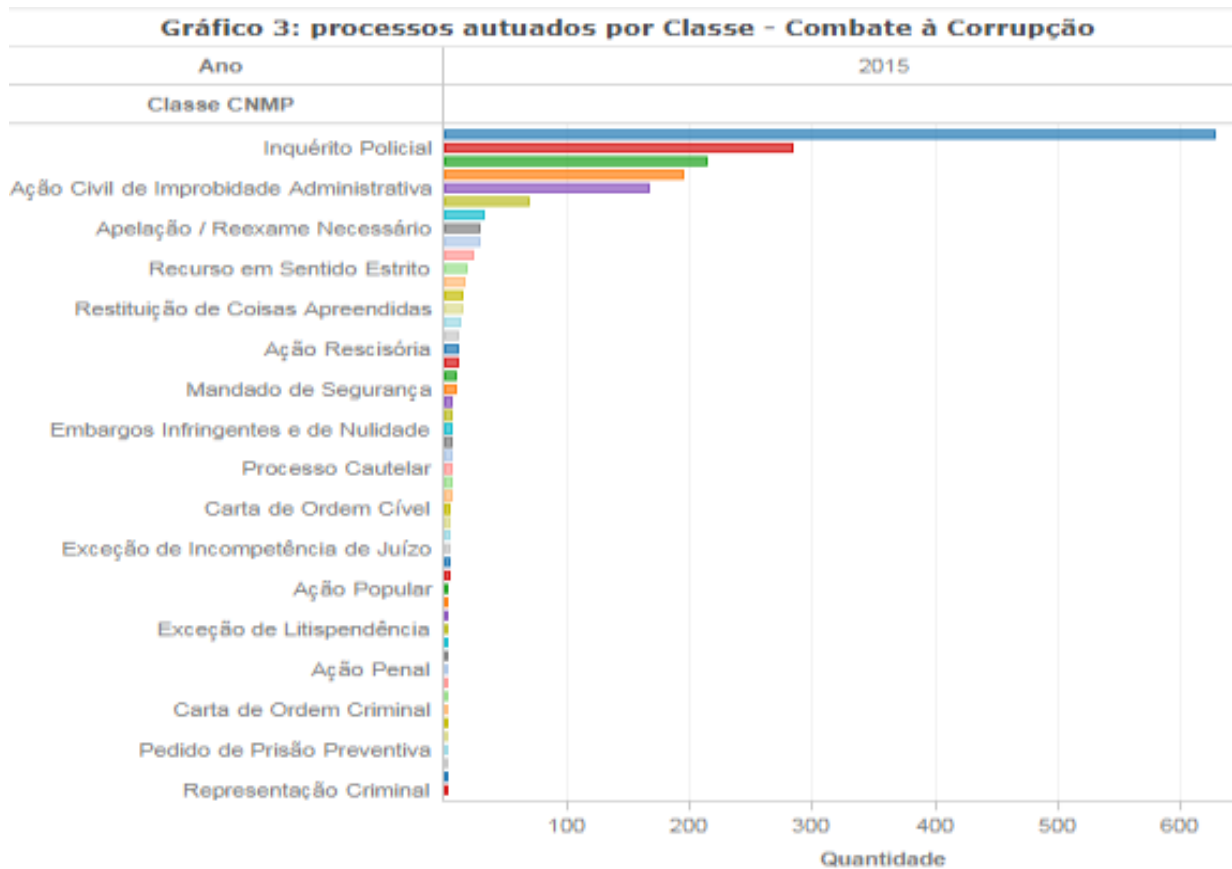
No que tange ao “*Gráfico 2*”, podemos verificar a quantidade de processos que versam sobre o controle e combate ao fenômeno da corrupção, atuados por unidade de federação no ano de 2015. Em análise dos dados constantes, podemos concluir que o Distrito Federal foi o ente federativo que mais atuou na tutela jurisdicional da corrupção, seguido pelos estados de São Paulo e Pernambuco. Os Estados que menos judicializaram causas relativas ao fenômeno da corrupção foram Roraima, com 114, Sergipe, com 132, Acre e Amapá, ambos com 139 processos judicializados.

Figura 19 – Processos atuados por UF – Combate à Corrupção



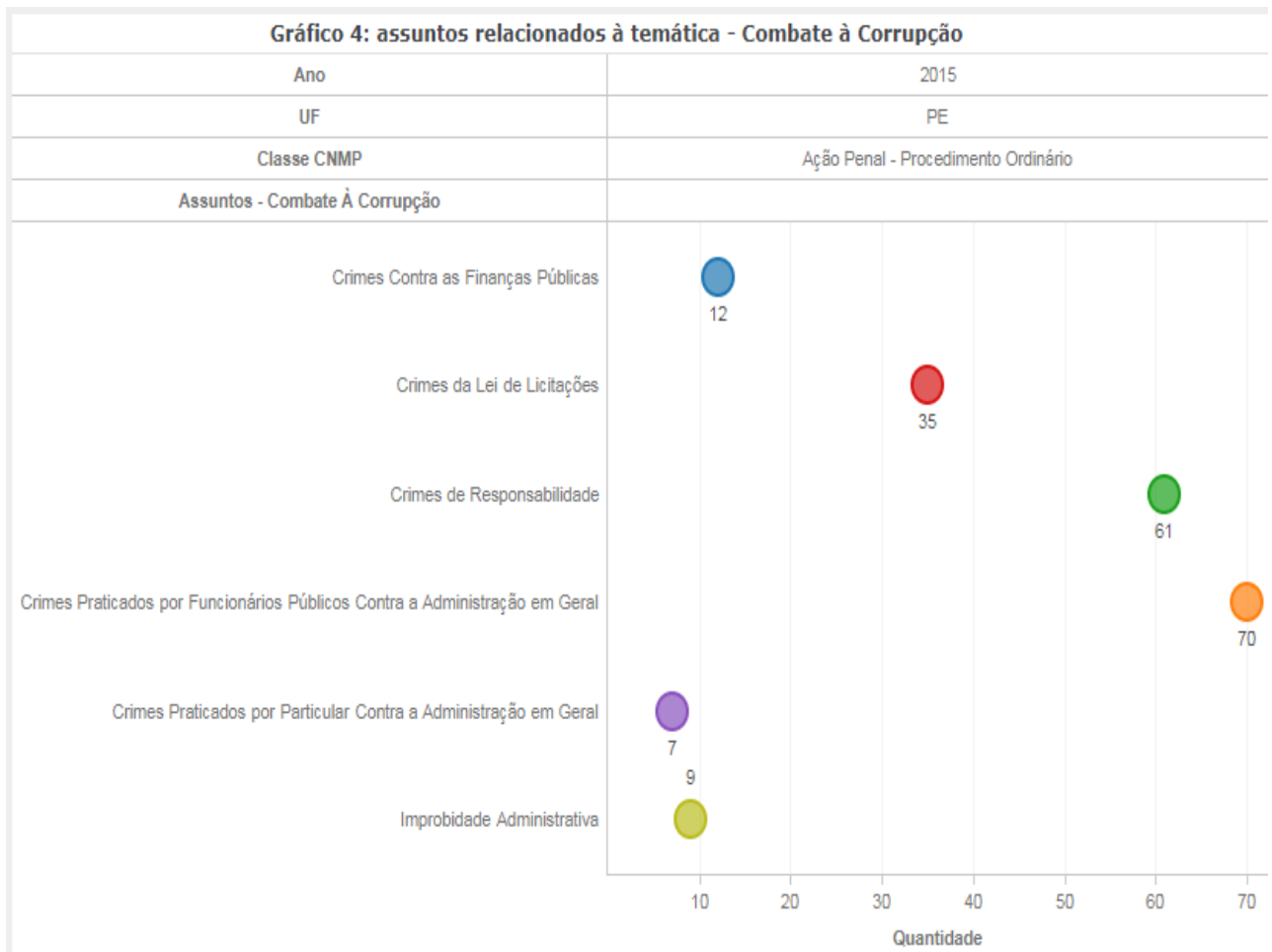
Por sua vez, no “*Gráfico 3*”, consta a relação de processos atuados por classe, de modo que o inquérito policial é o procedimento mais atuado no que se refere ao fenômeno da corrupção. Na sequência, podemos observar a ação civil pública de improbidade administrativa como sendo o segundo instrumento mais utilizado no controle e combate ao fenômeno.

Figura 20 – Processos atuados por Classe – Combate à Corrupção



Por fim, segundo o “Gráfico 4”, que analisa os processos autuados nos estados da Federação, relacionados às respectivas temáticas – casos e hipóteses de atos de corrupção, podemos indicar o exemplo do Estado de Pernambuco, o qual, no ano de 2015, atuou primordialmente nos crimes praticados por funcionários públicos contra a Administração Geral, seguidos dos Crimes da Lei de Licitações e Crimes de Responsabilidade.

Figura 21 – Assuntos relacionados à temática – Combate à Corrupção



4.2.2.2 Ranking de Transparência

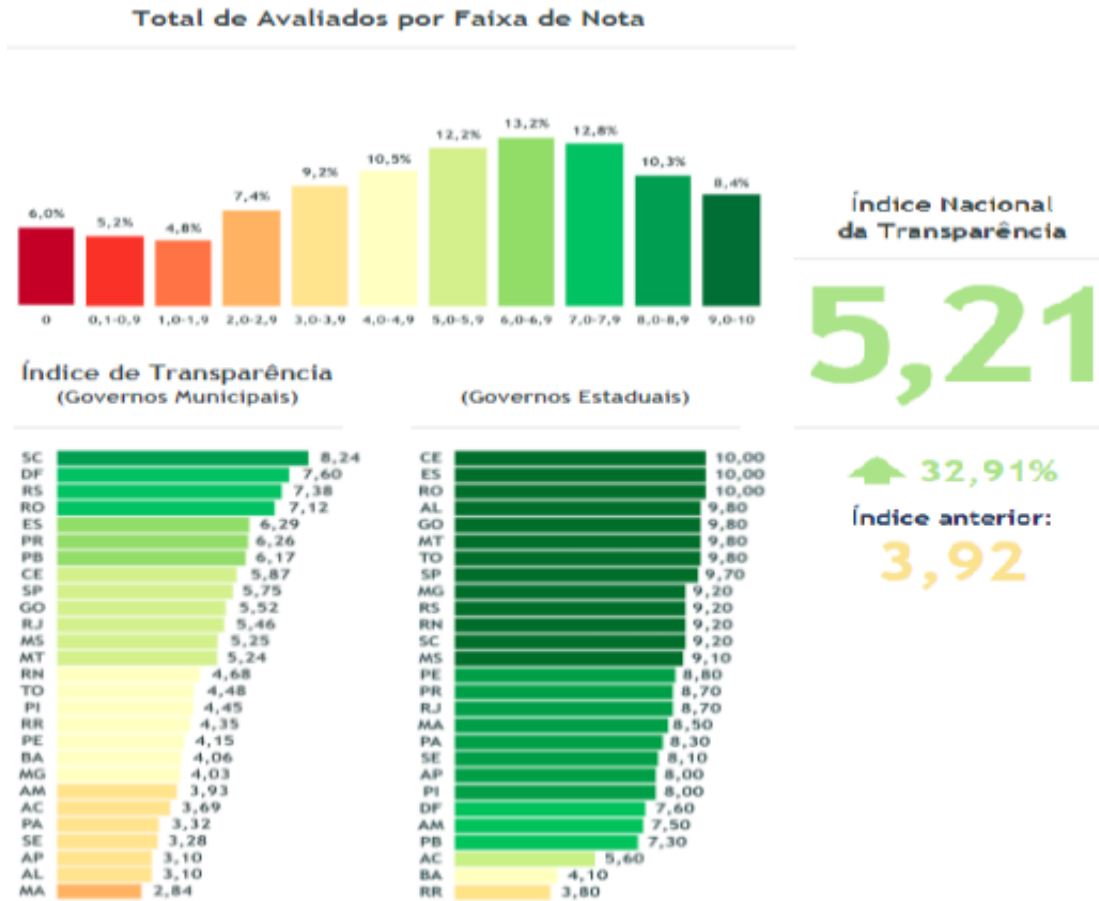
O *Ranking de Transparência Nacional*⁴⁸⁴, disponibilizado no site do Ministério Público Federal, referente aos governos municipais e estaduais brasileiros, indica objetivamente os níveis de transparência das informações governamentais disponibilizadas por estados e municípios da Federação, analisando as informações governamentais de 5.567 portais de transparência municipais e 26 estados, assim como do Distrito Federal. A boa notícia fica por conta que os índices nacionais de transparência aumentaram numa média geral em 33% em apenas 6 meses a partir da atuação do órgão do Ministério Público em todo território nacional, subindo em percentuais absolutos de

⁴⁸⁴ Ministério Público Federal. RANKING TRANSPARÊNCIA NACIONAL, DE MUNICÍPIOS E DE GOVERNOS ESTADUAIS. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking> Acesso em 26 dezembro 2019.

3,92, no ano de 2015, para 5,21, em 2016. Dentre outras informações verificadas nas redes sociais de governos estaduais, municipais e Distrito Federal, merecem destaques algumas análises, como a identificação de ferramentas de pesquisa de conteúdo que possibilitem o acesso à informação de dados reais e inteligíveis, devendo constar as receitas dos últimos 6 meses, incluindo natureza, previsões, valores arrecadados e detalhes dos procedimentos administrativos respectivos.

Também se encontram presentes os relatórios de governança, apresentados constantemente, informando detalhes de gestão, inclusive do ano anterior, execução orçamentária, gestão fiscal, assim como estatísticas com dados quantitativos e qualificativos, com a possibilidade de acessos virtuais ou presencialmente (disponível a gravação de dados aos cidadãos); identificação de órgãos públicos e servidores públicos responsáveis pela inclusão das informações e, inclusive, se permite a remessa de pedidos e questionamentos eletrônicos imediatos, com prazos razoáveis para respostas. Vejamos os gráficos descritivos que seguem:

Figura 22 – Total de avaliados por faixa de nota



Além da constatação substancial que podemos visualizar nos gráficos abordados acima, deve ser ressaltado que os estados e municípios brasileiros que simplesmente ignoraram as determinações legais, sem apresentarem justificativas, alternativas e novos planejamentos, deverão sofrer as demandas judiciais necessárias para fazer cumprir as normas gerais de transparência, boa governança e *accountability*.

4.2.2.3 Efetivação das Condenações por Atos de Improbidade Administrativa e a Efetividade para o Controle e Combate ao Fenômeno da Corrupção

O manual/roteiro de atuação para o Ministério Público Federal para a efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade

administrativa⁴⁸⁵ é riquíssimo e pode ser um importante indicador para a compreensão global e análise crítica da eficácia de atuação do órgão na tutela jurisdicional da moralidade administrativa e, conseqüentemente, no controle e combate ao fenômeno da corrupção. O documento proposto pelo Ministério Público Federal do Brasil, ao diagnosticar a atuação do órgão no controle e no combate ao fenômeno da corrupção em todo território nacional, objetiva padronizar de forma qualificada a atuação processual dos membros do Ministério Público Federal que atuam na área, de maneira a conseguir maior eficiência e efetividade no processamento das ações civis públicas de improbidade administrativa, assim como, principalmente, nas respectivas execuções de condenações alcançadas via tutela jurisdicional. Ao sugerir a observância de procedimentos para uma maior disciplina processual no cumprimento das sentenças transitadas em julgado, busca uma importante efetivação da tutela jurisdicional, especialmente em tempos de ineficiência, descontrole, descaso, falta de critérios prioritários e ataques desmedidos contra a atuação do Ministério Público na área de controle e de combate ao fenômeno da corrupção.

O mais interessante é que o manual/roteiro, didática e tecnicamente, com enfoque prático e dinâmico, amparado nas mais diversas fontes legais e governamentais, disponibiliza dados bastantes interessantes para visualizar a efetividade da tutela jurisdicional no que se refere especificamente as sanções aplicadas aos empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, condenados por práticas de atos de improbidade administrativa, inclusive com referência no próprio Conselho Nacional de Justiça – CNJ, analisando além da atuação na área cível, os resultados obtidos na área criminal, com destaque para a profunda revisão da jurisprudência nacional que autorizou o início da execução da pena após a condenação de segundo grau.⁴⁸⁶

⁴⁸⁵ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. *In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

⁴⁸⁶ O Supremo Tribunal Federal, em que pese as diversas pressões dos mais variados setores da sociedade, inclusive àquelas que continua sofrendo por parte do crime institucionalizado, a partir de 2016, numa decisão da lavra do então relator, ministro Teori Zavascki, vem decidindo reiteradamente sobre a possibilidade de início da execução da pena após a condenação de segundo grau. Site STF. “STF admite

Também são apresentadas sugestões para o aperfeiçoamento da comunicação entre os próprios membros do Ministério Público Federal, especialmente no que respeita ao acompanhamento dos casos de corrupção nas diversas instâncias judiciais, possibilitando, dessa forma, a efetivação das condenações antes do trânsito em julgado definitivo do processo. Em outras palavras, respeitados o contraditório e a ampla defesa, o que se pretende é concentrar os esforços na tutela jurisdicional do fenômeno da corrupção, executando de imediato as condenações judiciais passíveis de execução, buscando alterar o quadro prevalecente de impunidade constatado historicamente no Brasil.

Fornece, portanto, vários subsídios operacionais e orientações jurídicas importantes relacionadas à efetivação das condenações por meio do cumprimento provisório, definitivo e definitivo parcial, contribuindo de sobre maneira para efetividade da tutela jurisdicional relacionada ao ajuizamento de ações que buscam controlar e combater o fenômeno da corrupção. O que se busca, ao compreender a realidade global - processual e material – afeta à área de combate à corrupção, é priorizar uma atuação Ministerial integrada, dinâmica e comprometida a resolução de casos efetivamente relevantes para a sociedade brasileira, inclusive, no que respeita o ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

execução da pena após condenação em segunda instância Por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que o artigo 283 do Código de Processo Penal (CPP)* não impede o início da execução da pena após condenação em segunda instância e indeferiu liminares pleiteadas nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 43 e 44. O Partido Nacional Ecológico (PEN) e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), autores das ações, pediam a concessão da medida cautelar para suspender a execução antecipada da pena de todos os acórdãos prolatados em segunda instância. Alegaram que o julgamento do Habeas Corpus (HC) 126292, em fevereiro deste ano, no qual o STF entendeu possível a execução provisória da pena, vem gerando grande controvérsia jurisprudencial acerca do princípio constitucional da presunção de inocência, porque, mesmo sem força vinculante, tribunais de todo o país “passaram a adotar idêntico posicionamento, produzindo uma série de decisões que, deliberadamente, ignoram o disposto no artigo 283 do CPP”. O caso começou a ser analisado pelo Plenário em 1º de setembro, quando o relator das duas ações, ministro Marco Aurélio, votou no sentido da constitucionalidade do artigo 283, concedendo a cautelar pleiteada. Contudo, com a retomada do julgamento na sessão desta quarta-feira (5), prevaleceu o entendimento de que a norma não veda o início do cumprimento da pena após esgotadas as instâncias ordinárias. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF admite execução da pena após condenação em segunda instância**. 5 out. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754>. Acesso em: 27 dez. 2019).

Ao analisar profundamente a realidade prática da efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa, no item 1.2.1 do manual/roteiro – A preocupante inefetividade da ação de responsabilização por improbidade administrativa⁴⁸⁷ – destaca-se com precisão oportuna a necessária

⁴⁸⁷ “1.2.1 A preocupante inefetividade da ação de responsabilização por improbidade administrativa. Reconhecidamente, a efetividade do combate à corrupção depende da reversão do quadro de impunidade dos agentes que a praticam de modo preocupantemente difundido pelo país. Essa reversão, por sua vez, depende da efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente nas ações penais e nas ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa num tempo razoável e adequado a prevenir e reprimir tais práticas. De outra sorte, a não efetivação das condenações alcançadas nessas ações no menor tempo possível (logo que exigíveis) contribui gravemente para a impunidade da corrupção. Sob tal perspectiva, merece especial atenção uma pesquisa da série “Justiça Pesquisa” do Conselho Nacional de Justiça, concluída em 2014, intitulada Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, que teve como objetivo realizar um diagnóstico dos obstáculos à plena eficácia do combate aos atos de improbidade administrativa por meio da lei, suas causas e efeitos, de modo a apresentar subsídios técnicos e resultados suficientes à formulação de propostas para o aprimoramento das políticas judiciárias pertinentes. Sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Júnior, doutrinador renomado na área de improbidade administrativa, e contando, na equipe, com Gregório Assagra de Almeida, membro do MP/MG, destacado pensador e estudioso do aprimoramento institucional do Ministério Público brasileiro sob a perspectiva do incremento constante de resolutividade da atuação, além de consagrado doutrinador na área do processo coletivo, a pesquisa analisou, com diferentes graus de profundidade, mais de 8 mil processos de ações de responsabilização por improbidade administrativa, com especial atenção àquelas julgadas entre os anos de 2010 e 2013 em seis tribunais brasileiros (STJ, TRF4, TJSP, TJMT, TJPA e TJRN), do que resultou um quadro bastante representativo da realidade processual na área. Os dados levantados e as conclusões são deveras preocupantes quanto à inefetividade da ação de responsabilização por atos de improbidade administrativa, estando a merecer especial atenção do Ministério Público brasileiro. Especificamente em relação ao ressarcimento dos danos, foram analisados 3.528 processos nos quais houve a condenação ao ressarcimento integral, num valor médio de R\$ 469.752,442, do que resulta um total de R\$ 1.657.286.608,32 (um bilhão, seiscentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e oitenta e seis mil, seiscentos e oito reais e trinta e dois centavos). Para além da relevância, por si, desses montantes, não se pode esquecer que a corrupção se encontra perigosamente difundida em todas as esferas do poder público brasileiro, e que mesmo valores relativamente menos significativos, se comparados àqueles apurados na Operação Lava Jato, têm impacto bastante negativo nas administrações públicas menores, com graves prejuízos à prestação de serviços públicos essenciais para as respectivas populações. A preocupação maior advém da constatação dos pesquisadores sobre os baixíssimos índices de êxito da efetivação dessas condenações: em apenas 10% dos processos nos quais foi aplicada essa condenação, algum ressarcimento foi observado, sendo que em 4% ocorreu de forma total e 6,4% parcial, levando os pesquisadores a anotarem: Neste ponto, o que se verificou, em termos de identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, foi que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados. O ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento. Mecanismos como a indisponibilidade adequada de bens (suficientes para o ressarcimento, sem abuso ou de forma a impedir o funcionamento das empresas), a hipoteca judiciária e a execução provisória na parte condenatória, não são adequadamente utilizados. Essas constatações foram reproduzidas ao final pelos pesquisadores, sob a forma de conclusões prospectivas⁴, apontando a necessidade de mais atenção à execução dos julgados nessas ações com o uso eficiente dos instrumentos legais disponíveis que asseguram efetividade no menor tempo possível. Não logramos identificar, no relatório, levantamento estatístico da efetivação de outras condenações sujeitas a cumprimento idêntico, como a multa civil ou a perda de valores ilícitamente acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo. Todavia, nada autoriza supor ser melhor o percentual relativo à efetivação dessas sanções; pelo contrário, como

preocupação com inefetividade constatada na prática processual brasileira em relação à tutela jurisdicional da moralidade administrativa. Como se sabe, especialmente para quem atua profissionalmente, na prática processual brasileira, na área de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, a efetividade processual é mínima e insignificante, presente uma “ditadura da impunidade” em relação a grandes empresários, agentes públicos de alto borno, políticos e governantes influentes, que praticam indiscriminadamente práticas corruptas institucionalizadas no sistema econômico, político e social. A reversão desta situação desalentadora, depende indubitavelmente da efetividade da tutela jurisdicional com a aplicação exemplar das sanções judicialmente cabíveis em todas as esferas, civil, penal, eleitoral etc; sem processos eternos e recursos caridosos. Quando isso ocorre, e a jurisdição pode ser ofertada conforme o gosto do cliente, presentes círculos viciosos negativos, impunidade gera mais corrupção, contribui gravemente para o estabelecimento de instituições neautoritaristas.

O manual/roteiro comporta um excelente diagnóstico dos obstáculos à plena eficácia da tutela jurisdicional de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, identificando causas e efeitos, oferecendo subsídios técnicos e resultados concretos para a criação de alternativas para o aprimoramento das políticas judiciárias deficientes. Os

seguem o mesmo procedimento, é provável que o correspondente índice de efetividade seja semelhante. Tampouco identificamos dados sobre a efetividade de algumas sanções que demandariam pesquisas fora dos autos do processo, como as proibições de contratar e receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, possivelmente por escaparem da proposta original de pesquisa. Conquanto o GT Efetivação não disponha de estudos estatísticos para avaliação da efetividade das condenações às sanções que dependem de atos externos ao processo, como a proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, de grande relevância para a eficácia do combate à improbidade administrativa, dado que de significativas consequências econômicas, os elementos de que dispõe não são mais animadores, apontando, ao contrário, para quadro de semelhante inefetividade. Assim, ao menos no que respeita à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais, dado que a Receita Federal não possui mecanismos internos automatizados de efetivação dessas condenações (um banco de dados próprio, por exemplo, para registro e operacionalização informatizada das proibições), e à proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios, dado que não identificou o GT Efetivação meios de aferição dessa efetivação junto ao sistema financeiro nacional, que também não adota rotinas padronizadas automatizadas. Um pouco melhor é a situação da proibição de contratar com o Poder Público, para cuja efetivação a CGU dispõe de ferramentas mais eficientes. A dificuldade, nesse caso, é que essa efetivação depende de alimentação correta do CNCIAI (Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa e Inelegibilidades), instituído e gerenciado pelo CNJ, que ainda é deficiente”. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

dados e as conclusões das pesquisas referidas merecem realmente uma atenção, merecendo especial atenção a atuação Ministerial, notadamente no que se refere ao efetivo ressarcimento dos danos causados ao erário. Foram identificados no manual/roteiro o número de 3.528 processos com a aplicação da sanção de ressarcimento integral, representando um valor médio de R\$ 469.752,442, resultando o valor total de R\$ 1.657.286.608,32 (um bilhão, seiscentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e oitenta e seis mil, seiscentos e oito reais e trinta e dois centavos). As cifras identificadas não merecem comemoração, pois estes montantes representam uma quantia muito pequena em relação a todo dinheiro e patrimônio público que escorre pelo ralo da corrupção nacional, já institucionalizada em quase todas as administrações públicas brasileiras. Estes valores, mesmo aqueles aparentemente insignificativos, quando comparados com as quantias identificadas na operação “Lava Jato”, têm impacto nocivo e nefasto em muitos municípios e estados brasileiros de menor porte, dificultando ou, mesmo, impossibilitando a prestação estatal das políticas públicas básicas à população mais carente.

Causa tamanha preocupação as informações referentes aos baixíssimos índices de êxito da efetivação da tutela jurisdicional no controle e no combate à corrupção, haja vista que em apenas 10% dos processos com sentenças condenatórias, houve alguma forma de ressarcimento ao erário, sendo que em 4% dos processos ocorreu integralmente, enquanto em 6,4% apenas parcialmente, concluindo-se, dentre outros fatores, a identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, assim como a utilização inadequada dos mecanismos disponíveis para sequestro ou indisponibilidade de bens em ações de improbidade administrativa. Como se vê, a impunidade ainda é uma regra no sistema de justiça brasileiro, sendo a operação “Lava Jato” um ponto fora da curva do esperado.

Já o item 1.2.2 do manual/roteiro – A crescente preocupação institucional do Ministério Público com a efetividade de sua atuação e com a excelência no combate à corrupção⁴⁸⁸ – ressalta justamente a necessidade com a preocupação institucional em

⁴⁸⁸ “1.2.2 A crescente preocupação institucional do Ministério Público com a efetividade de sua atuação e com a excelência no combate à corrupção. Todo o planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro e, particularmente, do Federal direciona-se no sentido oposto ao da realidade constatada no tópico anterior.

priorizar a tutela jurisdicional de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, identificando, ainda que timidamente, uma mudança positiva no planejamento estratégico institucional. O Conselho Nacional do Ministério Público, em que pese toda a polêmica a respeito de sua instituição e limites de interferência, tem editado vários atos e orientações

No âmbito do Ministério Público brasileiro, o CNMP tem demonstrado, por vários atos e orientações normativos, especial preocupação com a efetividade da atuação institucional sob a perspectiva da entrega de resultados concretos à sociedade no que respeita à defesa dos direitos e interesses de que é incumbido. A título de exemplo, merece referência a Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, sobre a “Política de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, na qual se recomenda que cada ramo do Ministério Público adote “medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes” (art. 1º, caput), estabelecendo que, como “atuação resolutiva”, deve-se entender “aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações” (art. 1º, §1º). No âmbito do Ministério Público Federal, o respectivo planejamento estratégico⁶ estabeleceu como visão de futuro, “até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção”, e incluiu a efetividade e a iniciativa dentre os atributos de valor para a sociedade, isto é, do que se quer entregar de valioso para esta, destinatária final do serviço público prestado pelo Ministério Público Federal. Dentre os “resultados esperados” da cadeia de valor dos Ofícios (o que se espera dos Ofícios, titularizados por membros), no projeto de Modernização dos Gabinetes (MOGAB), um dos mais importantes do planejamento institucional estratégico, foi especificada, além da “condenação” (o resultado jurídico da atuação), também a “efetivação e recomposição dos danos” (o resultado material) na “Camada 2” (atuação do Ministério Público Federal com a justiça ou outros órgãos). Na “Camada 4” dos resultados esperados (quanto ao impacto da atuação do MPF), incluíram-se “resultados conectados com o tempo razoável do processo”. Este Manual e o Roteiro que o segue, especialmente preocupados com a efetivação das condenações alcançadas nas ações de responsabilização por improbidade, inclusive com a recomposição/ressarcimento dos danos, guardam perfeita pertinência com todos esses valores. Outro importantíssimo movimento do Ministério Público Federal nos últimos dois anos também diz diretamente com o objeto deste Manual e merece referência nesta contextualização inicial: a mobilização que resultou na revisão pelo Supremo Tribunal Federal de sua jurisprudência quanto à possibilidade de execução provisória da pena criminal a partir da condenação confirmada por tribunal de segundo grau, implementada desde o julgamento em sessão plenária do HC n. 126.292/SP, em 17 de fevereiro de 2016, sob a relatoria do saudoso Ministro Teori Zavascki. Muito do que se sustenta na sequência quanto ao cabimento e à conveniência institucional de se promover cumprimento provisório e definitivo parcial das condenações em ações de responsabilização por improbidade administrativa adota os mesmos pressupostos e objetivos de combate à impunidade e à atuação defensiva meramente protelatória que orientaram a referida revisão da jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal. Enfim, como ficará mais evidente com o avanço do texto, este Manual e o Roteiro de Atuação que o acompanha se alinham perfeitamente a todos esses objetivos estratégicos do Ministério Público Federal, todos diametralmente contrários à inefetividade das ações de responsabilização por improbidade administrativa referida no tópico anterior”. (GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. **In: Manual e roteiro de atuação**. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019).

normativos direcionados ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, destacando, por exemplo, o conteúdo da Recomendação n. 54/2017, sobre a *Política de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro*, o qual se recomenda em nível nacional que todos os Ministérios Públicos adotem as “medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes”⁴⁸⁹, devendo atuar prioritariamente de forma preventiva, buscando solucionar os conflitos com eficiência, eficácia e resultados positivos, especialmente no que se refere a reparação integral do erário, devendo também buscar a reparação judicial quando necessária, valorizando a utilização de todos os meios disponíveis constitucionalmente para a resolução extrajudicial ou judicial dos conflitos relacionados ao fenômeno da corrupção.

O planejamento estratégico do Ministério Público Federal, ao menso em tese, estabelece um forte e contínuo compromisso com a promoção da justiça, da cidadania e do controle e combate ao fenômeno da corrupção, buscando a efetividade da tutela jurisdicional e iniciativas de aproximações sociais com os cidadãos, destinatários maiores do serviço público prestado pela instituição. Ademais, como registrado acima, também não passa despercebida a articulação nacional do Ministério Público brasileiro a favor da revisão pelo Supremo Tribunal Federal da jurisprudência referente à execução provisória de sentenças, o que fortaleceu, inclusive, como se sustenta no presente documento, possibilidade de promoção do cumprimento provisório e definitivo parcial das condenações por improbidade administrativa, adotando-se a mesma lógica e critério do entendimento relativo à seara criminal, pondo um basta à “ditadura da impunidade”, bem como nas estratégias de defesa meramente protelatórias, embasadas no garantismo à brasileira que não existe em nenhum outro ordenamento democrático do mundo civilizado. Assim atuando, conseqüentemente, na busca do fortalecimento do controle e do combate do fenômeno da corrupção.

⁴⁸⁹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. *In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

Por fim, o item 1.2.3 do documento – A insuficiência da sentença condenatória para a efetividade dos direitos protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa e o compromisso com sua efetivação como consequência da condição do MP de ‘advogado da sociedade’⁴⁹⁰ – reafirma o compromisso com a efetivação da tutela jurisdicional afeta

⁴⁹⁰ “1.2.3 A insuficiência da sentença condenatória para a efetividade dos direitos protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa e o compromisso com sua efetivação como consequência da condição do MP de “advogado da sociedade”. O compromisso com a efetivação das condenações alcançadas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal, além de uma imposição do seu planejamento estratégico, é igualmente uma decorrência necessária da disciplina processual vigente analisada sob o prisma de um autêntico “advogado da sociedade”, condição que o Ministério Público assume em razão da sua configuração constitucional. As sentenças de natureza condenatória, como são as proferidas nessas ações, não são autossuficientes, vale dizer, não encerram a respectiva prestação jurisdicional, que depende de subsequente tutela executiva, ou seja, da efetivação da tutela do direito contra o ilícito nelas contida, no caso, da efetiva aplicação da sanção imposta aos agentes ímprobos. Para tanto, faz-se necessária uma nova fase do processo: a do cumprimento. Consolidar essa visão comprometida com a instrumentalidade do processo – o qual deve ser um meio para assegurar a autoridade do direito e não um fim em si mesmo – foi uma das principais razões para as modificações operadas no CPC73 desde 2005, pela Lei 11.232, que acabou com o processo autônomo de execução de sentença (antes necessário para efetivar a prestação reconhecida nas sentenças condenatórias) e instituiu uma nova fase procedimental, de cumprimento, destinada a efetivar o comando contido na sentença condenatória. Foi pela mesma razão que a lei também alterou o conceito de sentença, antes o “ato do juiz que encerra o processo”: a sentença não encerra o processo, nem a prestação jurisdicional. Na definição atual (vigente, em essência, desde 2005), “sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução” (art. 203, §1º, CPC). Como decorrência da disciplina legal, só com o fim da fase de cumprimento é que se pode dar por prestada a jurisdição nas ações que se resolvem por sentença condenatória. E assim é porque para ao titular do direito de nada adiantará a sentença se esta não for concretizada no mundo dos fatos de modo a assegurar uma efetiva tutela do direito reconhecido no processo. Reproduzindo o raciocínio para a ação em análise, a mera prolação da sentença condenatória não assegura a efetiva tutela ao direito difuso à probidade administrativa na gestão pública, titularizado pela sociedade em geral. Pelo contrário, sentença não efetivada acentua a percepção de impunidade, favorecendo, assim, a perpetuação das práticas ímprobos. Esse raciocínio é muito natural nas causas cíveis em geral, nas quais nenhum advogado pode dar por encerrada sua missão no caso sem assegurar ao cliente que teve seu direito reconhecido em juízo à prestação que lhe é devida no menor tempo possível, ou, quando menos, sem empenhar todos os esforços possíveis nesse sentido. Impõe-se que o Ministério Público, que se reconhece como “advogado da sociedade” em razão de sua configuração constitucional, adote a mesma postura compromissada com a entrega à sociedade de resultados concretos de sua atuação nas ações de responsabilização por atos de improbidade, quais sejam: o efetivo, célere e pleno (quando possível) sancionamento aos agentes ímprobos nos termos em que lhes foi aplicado em juízo. A propósito, vale anotar que na atuação cível, em que o impulso oficial é mais restrito – vide, por exemplo, os arts. 141, 2º e 520, I –, uma postura proativa do Ministério Público Federal como autor é ainda mais necessária que na criminal. Basta observar que a execução provisória da pena criminal a partir da condenação confirmada por tribunal de segundo grau se dá por determinação do relator, havendo no TRF4 até mesmo súmula a respeito, enquanto o cumprimento provisório de condenação alcançada em ação de responsabilidade por improbidade administrativa depende de requerimento ministerial (art. 520, I, CPC). Idêntica situação ocorre com o trânsito em julgado parcial”. (GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. *In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019).

ao controle e ao combate ao fenômeno da corrupção, especialmente no que se refere às condenações obtidas nas ações civis públicas de improbidade administrativa, organizando um planejamento institucional estratégico para a consolidação do reconhecimento como verdadeiro “advogado da sociedade”, defensor maior do princípio da moralidade administrativa e, conseqüentemente, curador principal do controle do fenômeno da corrupção no Estado brasileiro.

O documento do Ministério Público Federal destaca ainda a insuficiência, em si, dos decretos judiciais condenatórios nas ações de improbidade para a efetiva execução das sanções impostas, não havendo a entrega final da prestação jurisdicional, que depende de subsequente tutela executiva, deixando-se de aplicar as penas devidas aos empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, esquecendo o comando do império da lei perante todos os cidadãos. Segundo levantamento:

E assim é porque para ao titular do direito de nada adiantará a sentença se esta não for concretizada no mundo dos fatos de modo a assegurar uma efetiva tutela do direito reconhecido no processo. Reproduzindo o raciocínio para a ação em análise, a mera prolação da sentença condenatória não assegura a efetiva tutela ao direito difuso à probidade administrativa na gestão pública, titularizado pela sociedade em geral. Pelo contrário, sentença não efetivada acentua a percepção de impunidade, favorecendo, assim, a perpetuação das práticas ímprobas.⁴⁹¹

4.2.3 Conselho Nacional do Ministério Público do Brasil

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP⁴⁹², tem como competência constitucional a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público

⁴⁹¹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. *In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

⁴⁹² O Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Emenda Constitucional n.º 45/2005, com sede em Brasília-DF, é composto por 14 membros, que representam setores diversos da sociedade, cabendo orientar e fiscalizar todos os ramos do Ministério Público brasileiro, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, sendo composto por 4 integrantes do Ministério Público da União; 3 membros dos Ministérios Públicos Estaduais; 2 juizes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; 2 advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e 2 cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal brasileiro. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Apresentação**. 20 jun.

brasileiro e respectivos membros, respeitada a autonomia e a independência de cada Ministério Público. A competência do Conselho Nacional do Ministério Público no Brasil, embora considerada, por muitos, polêmica e, até, questionável, assume um importante e relevante papel nas orientações que acabam por determinar as políticas institucionais do próprio sistema de justiça brasileiro. Aliás, como é de conhecimento, o CNMP é órgão administrativo constitucional autônomo e colegiado, com a competência constitucional primordial de controle externo da instituição.

Trata-se, portanto, de órgão constitucional autônomo e independente dos Poderes constituídos, encontrando respaldo próprio na Constituição Federal brasileira. O Conselho Nacional do Ministério Público também não integra quaisquer dos ramos do Ministério Público brasileiro, motivo pelo qual, tradicionalmente, é reconhecido como órgão constitucional de controle externo. De toda sorte, como sua composição orgânica é constituída em maioria por integrantes de carreira do Ministério Público brasileiro, Fernandes ⁴⁹³ prefere identificá-lo como órgão constitucional de “*controle interno democratizado*”.

O Conselho Nacional do Ministério Público, sem prejuízo da competência tradicionalmente imposta como órgão de controle, deve valorizar e estimular, ainda mais, o proceder ético como pauta prioritária da atuação Ministerial, sempre orientada pela independência, imparcialidade, efetividade e confiança social. Igualmente relevante que as diversas competências do CNMP sejam exercidas com responsabilidade e com respeito à força normativa da Constituição Federal de 1988, sem a extrapolação dos limites constitucionalmente estabelecidos. Para o ‘bem’ ou para o ‘mal’, é preciso recordar que o CNMP não pode e não deve substituir a função de órgão executivo no que respeita as atribuições constitucionais do Ministério Público brasileiro. Como determina o conteúdo normativo previsto no art. 130-A, §2º, da Constituição Federal brasileira, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público:

- *Zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;*

2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 9 ago. 2019.

⁴⁹³ FERNANDES, Osmar Machado. Do Controle do Ministério Público e do Poder Judiciário pelo CNMP e CNJ. *In: Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME*, Brasília, Ano IX, n. 57, jan./fev., 2006, p. 13.

- Zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados;
- Receber reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
- Rever os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;
- Elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho.⁴⁹⁴

4.2.3.1 Indicadores e Pesquisas sobre o Fenômeno da Corrupção

A partir do acesso a indicadores de corrupção e demais índices de pesquisa sobre o fenômeno, segundo Nóbrega – *Coletância de indicadores e pesquisas*⁴⁹⁵ – se estima que a corrupção cause um prejuízo anual para a economia brasileira de 1% a 4% do Produto Interno Bruto (PIB), o que pode representar a quantia de R\$ 40 bilhões provenientes de procedimentos ilícitos e fraudulentos institucionalizados na burocracia estatal nacional, ou cerca de 25% dos recursos federais repassados aos municípios/prefeituras que são desviados pelo crime organizado institucionalizado. O Banco Mundial, por sua vez, calcula uma perda anual de 1 trilhão de dólares com o pagamento de subornos em todo o mundo.

Nóbrega, ao analisar os dados disponíveis sobre a corrupção sistemática na burocracia estatal, assim como o forte impacto social decorrente, recorda que, segundo a Controladoria-Geral da União, 4 em cada 5 Prefeituras fiscalizadas, ou seja, 80%, cometem práticas indevidas e irregularidades com impactos graves, notadamente no que se refere aos desvios de recursos públicos federais. Só para se ter uma ideia, no chamado escândalo das "*Sanguessugas*", mais de 500 municípios brasileiros, cerca de

⁴⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Apresentação**. 20 jun. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 9 ago. 2019.

⁴⁹⁵ NÓBREGA, Fábio George Cruz da. **Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção**. Conselho Nacional do Ministério Público, março, 2017. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/F%C3%A1bio-George-N%C3%B3brega_-Preven%C3%A7%C3%A3o-e-o-Combate-%C3%A0-Corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

10%, participaram da fraude criminosa, demonstrando a banalidade da reprodução burocrática em série na burocracia de municípios. Infelizmente, mesmo sendo considerada a 8ª maior economia do planeta, no Índice de Desenvolvimento Humano o País se encontra somente na 75ª colocação, num total de 188 países pesquisados, com índice de 0,755.

O que pode ser extraído destes dados, ainda que indiretamente, é que o sistema de justiça brasileiro não pode garantir integralmente a tutela jurisdicional do controle e do combate ao fenômeno da corrupção, não só por comprometimento ético de seus representantes, como também, pela falta de critérios objetivos a serem seguidos pelos operadores do sistema de justiça, com a identificação dos crimes e das situações prioritárias que devem ser definidas. Ademais, alguns artifícios jurídicos, como o instituto da prescrição e o uso protelatório de recursos, podem tornar o sistema judicial injusto e arbitrário, manipulando a tutela jurisdicional conforme a conveniência de cada momento. Nestes casos, a tutela jurisdicional no controle do fenômeno da corrupção deixa de ser alcançada comprometendo a própria credibilidade do sistema de justiça. Consequência desse contexto, resulta a “ditadura da impunidade”, presente um poder Judiciário, parcial, blindado e arbitrário, visivelmente divorciado da realidade e dos anseios sociais.

Por fim, em entornos institucionais com sistemas de justiça instáveis, parciais e frágeis, por maior comprometimento, dedicação e profissionalismo que exista por parte dos atores do jogo, é preciso estimular a cobrança, participação e o controle social, fortalecendo e pressionando os movimentos sociais em busca das mudanças necessárias às correções e aos aperfeiçoamentos no sistema de justiça brasileiro, priorizando-se a atuação preventiva frente a tutela jurisdicional. Como adverte Nóbrega:

Apesar de todo esse importante esforço repressivo contra a malversação do dinheiro público, a mudança desse quadro de desmandos com o dinheiro público somente se efetivará com a mobilização da nossa sociedade, ou seja, com a intensa parceria entre órgãos públicos e sociedade civil organizada no intuito não apenas de punir os gestores desonestos, mas também de desenvolver contínuas atividades ligadas ao exercício da cidadania com a finalidade de evitar/prevenir os desvios de recursos públicos, criando mecanismos rotineiros de vigilância/fiscalização sobre os atos e condutas dos administradores.⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ NÓBREGA, Fábio George Cruz da. **Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção**. Conselho Nacional do Ministério Público, março, 2017. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/F%3%A1bio-George-N%3%B3brega_-Preven%3%A7%3%A3o-e-o-Combate-%3%A0-Corrup%3%A7%3%A3o.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

4.2.3.2 Procedimentos Instaurados na Área da Moralidade Administrativa

Outro mapeamento importante disponibilizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, intitulado *Ministério Público: um retrato 2018*⁴⁹⁷, fornece dados estatísticos relevantes para a verificação da atuação do Ministério Público brasileiro em todo território nacional, buscando ainda integralizar a atuação institucional, difundindo boas práticas e aperfeiçoando os resultados institucionais em favor de toda a sociedade. A coleta e análise das informações nacionais integralizadas num banco de dados nacional, é estratégica não só para o reconhecimento social, como para reafirmar a tarefa constitucional de importante instrumento de controle social, estimulando a participação e o envolvimento de todos os cidadãos na desafiadora missão de controle e de enfrentamento do fenômeno da corrupção no Brasil. Como ressalta Moreira:

*A propósito, percebemos e valorizamos muito os grandes esforços e investimentos de todas as unidades do Ministério Público brasileiro para se capacitarem e empreenderem a permanente modernização de suas estruturas para aprimorar e coletar os dados em modelos informatizados diferentes, mas que se conduzem pela via mestra da valorização do intercâmbio das informações e do conhecimento gerado.*⁴⁹⁸

Nesse particular, com foco nos dados que importam para as considerações apresentadas na presente tese, verificaremos abaixo os quadros esquemáticos que fornecem dados relativos ao controle e combate ao fenômeno da corrupção, notadamente no que respeita as demandas, ações civis públicas instauradas, arquivamentos, recomendações e indicadores complementares da área da Improbidade Administrativa, destacando os principais assuntos processuais dos procedimentos existentes no País, inclusive, com análise individualizada por região.

O “*Quadro 8*” fornece, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2017, em todas

⁴⁹⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019.

⁴⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 21.

as regiões do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, devendo ser destacado a região Sudeste, junto ao MPF, a instauração de 7725 procedimentos e os números gerais do MP dos Estados e Distrito Federal com 31476 procedimentos instaurados.

Figura 23 – Quadro 8: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.⁴⁹⁹

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Patrimônio Público	Direito da Criança e do Adolescente	Saúde	Direito do Consumidor	Ordem Urbanística	Educação	Pessoa Idosa	Doutos Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
Centro-Oeste	Nº	5.286	1.829	670	297	1.056	886	513	464	307	4.568	15.876
	%	33,3%	11,5%	4,2%	1,9%	6,7%	5,6%	3,2%	2,9%	1,9%	28,8%	100,0%
Nordeste	Nº	5.948	4.641	1.940	2.608	2.852	1.977	596	1.341	1.543	9.097	32.543
	%	18,3%	14,3%	6,0%	8,0%	8,8%	6,1%	1,8%	4,1%	4,7%	28,0%	100,0%
Norte	Nº	3.875	1.720	5.883	2.093	2.863	633	637	1.373	717	6.415	26.209
	%	14,8%	6,6%	22,4%	8,0%	10,9%	2,4%	2,4%	5,2%	2,7%	24,5%	100,0%
Sudeste	Nº	7.725	11.917	8.866	3.990	4.402	2.356	4.331	1.253	1.864	12.909	59.613
	%	13,0%	20,0%	14,9%	6,7%	7,4%	4,0%	7,3%	2,1%	3,1%	21,7%	100,0%
Sul	Nº	8.642	7.131	2.387	9.417	6.957	3.510	2.062	2.027	861	14.000	56.994
	%	15,2%	12,5%	4,2%	16,5%	12,2%	6,2%	3,6%	3,6%	1,5%	24,6%	100,0%
MPE e MPDFT	Nº	31.476	27.238	19.746	18.405	18.130	9.362	8.139	6.458	5.292	46.989	191.235
	%	16,5%	14,2%	10,3%	9,6%	9,5%	4,9%	4,3%	3,4%	2,8%	24,6%	100,0%

Fonte: CNMPlnd (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 10*” indica, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2017, em todas as regiões do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, desta vez em evidência os

⁴⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmpln.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 50.

1849 procedimentos administrativos na região Nordeste, junto ao MPF, e os 3970 no MP dos Estados e Distrito Federal.

Figura 24 – Quadro 10: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.⁵⁰⁰

Unidade	Indicador	Direito da Criança e do Adolescente	Saúde	Pessoa Idosa	Direito do Consumidor	Educação	Meio Ambiente	Pessoas Com Deficiência	Improbidade Administrativa	Patrimônio Público	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
Centro-Oeste	Nº	4.975	9.047	1.880	443	1.017	1.155	496	844	463	14.609	34.929
	%	14,2%	25,9%	5,4%	1,3%	2,9%	3,3%	1,4%	2,4%	1,3%	41,8%	100,0%
Nordeste	Nº	5.702	3.222	2.215	4.025	910	1.056	938	1.849	1.153	9.412	30.482
	%	18,7%	10,6%	7,3%	13,2%	3,0%	3,5%	3,1%	6,1%	3,8%	30,9%	100,0%
Norte	Nº	972	1.234	419	132	549	866	163	389	126	4.738	9.588
	%	10,1%	12,9%	4,4%	1,4%	5,7%	9,0%	1,7%	4,1%	1,3%	49,4%	100,0%
Sudeste	Nº	9.588	4.317	7.135	3.577	1.477	690	1.542	87	364	15.445	44.222
	%	21,7%	9,8%	16,1%	8,1%	3,3%	1,6%	3,5%	0,2%	0,8%	34,9%	100,0%
Sul	Nº	31.276	7.415	6.184	1.454	3.118	2.990	2.308	801	1.188	18.340	75.074
	%	41,7%	9,9%	8,2%	1,9%	4,2%	4,0%	3,1%	1,1%	1,6%	24,4%	100,0%
MPE e MPDFT	Nº	52.513	25.235	17.833	9.631	7.071	6.757	5.447	3.970	3.294	62.544	194.295
	%	27,0%	13,0%	9,2%	5,0%	3,6%	3,5%	2,8%	2,0%	1,7%	32,2%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

^[2] Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 14*” informa, dentre os principais assuntos processuais dos processos cíveis recebidos pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2017, em todas as regiões do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, o recebimento de 45.938 processos cíveis na região Sudeste, junto ao MPF, e os 84.844 no MP dos Estados e Distrito Federal.

⁵⁰⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 54.

Figura 25 – Quadro 14: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos por região. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2017.⁵⁰¹

Unidade	Indicador	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Servidor Público Civil	Improbidade Administrativa	Patrimônio Público	Direito do Consumidor	Garantias Constitucionais	Meio Ambiente	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
Centro-Oeste	Nº	88.827	20.010	15.594	9.760	10.461	7.473	5.604	10.374	4.835	423.961	596.899
	%	14,9%	3,4%	2,6%	1,6%	1,8%	1,3%	0,9%	1,7%	0,8%	71,0%	100,0%
Nordeste	Nº	158.770	20.215	12.833	17.072	8.833	10.251	10.227	13.345	1.443	394.062	647.051
	%	24,5%	3,1%	2,0%	2,6%	1,4%	1,6%	1,6%	2,1%	0,2%	60,9%	100,0%
Norte	Nº	67.996	12.396	5.468	7.822	9.703	6.311	1.780	2.448	2.605	220.723	337.252
	%	20,2%	3,7%	1,6%	2,3%	2,9%	1,9%	0,5%	0,7%	0,8%	65,4%	100,0%
Sudeste	Nº	406.193	171.006	97.267	38.134	45.938	40.276	46.227	20.755	30.445	1.377.504	2.273.745
	%	17,9%	7,5%	4,3%	1,7%	2,0%	1,8%	2,0%	0,9%	1,3%	60,6%	100,0%
Sul	Nº	82.524	75.334	57.046	92.246	9.909	11.678	8.974	6.467	9.170	1.070.830	1.424.178
	%	5,8%	5,3%	4,0%	6,5%	0,7%	0,8%	0,6%	0,5%	0,6%	75,2%	100,0%
MPE e MPDFT	Nº	804.310	298.961	188.208	165.034	84.844	75.989	72.812	53.389	48.498	3.487.080	5.279.125
	%	15,2%	5,7%	3,6%	3,1%	1,6%	1,4%	1,4%	1,0%	0,9%	66,1%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

(2) Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 26*” se refere aos principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2017, na região Sul do País, com dados referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, com evidência solar para os números obtidos pelo Ministério Público no Estado de Santa Catarina, com a instauração de 6.688 procedimentos do total de 8642 da região Sul.

⁵⁰¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 62.

Figura 26 – Quadro 26: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sul, 2017.⁵⁰²

Unidade	Indicador	Direito da Criança e do Adolescente	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Saúde	Direito do Consumidor	Patrimônio Público	Ordem Urbanística	Educação	Servidor Público Civil	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/PR	Nº	4.664	300	622	3.767	168	1.237	166	204	1.067	5.185	17.380
	%	26,8%	1,7%	3,6%	21,7%	1,0%	7,1%	1,0%	1,2%	6,1%	29,8%	100,0%
MP/RS	Nº	353	1.654	2.380	518	653	257	422	198	53	1.266	7.754
	%	4,6%	21,3%	30,7%	6,7%	8,4%	3,3%	5,4%	2,6%	0,7%	16,3%	100,0%
MP/SC	Nº	4.400	6.688	4.129	2.672	2.689	893	1.474	1.625	398	6.892	31.860
	%	13,8%	21,0%	13,0%	8,4%	8,4%	2,8%	4,6%	5,1%	1,2%	21,6%	100,0%
Sul	Nº	9.417	8.642	7.131	6.957	3.510	2.387	2.062	2.027	1.518	13.343	56.994
	%	16,5%	15,2%	12,5%	12,2%	6,2%	4,2%	3,6%	3,6%	2,7%	23,4%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind [01/06/2018], Resolução CNMP nº 74.

²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 32” dá conta aos principais assuntos processuais dos processos cíveis recebidos pelo Ministério Público brasileiro no ano de 2017, na região Sul do País, com dados referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, com o recebimento paralelo de processos cíveis nos Ministérios Públicos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com 4132 e 4022, respectivamente, de um total de 9909 processos cíveis, tendo o Ministério Público do Paraná recebido apenas 1755 processos.

⁵⁰² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 87.

Figura 27 – Quadro 32: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sul, 2017.⁵⁰³

Unidade	Indicador	Servidor Público Civil	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Responsabilidade da Administração	Patrimônio Público	Improbidade Administrativa	Militar	Meio Ambiente	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
MP/PR	Nº	6.150	45.647	18.837	13.179	382	3.074	1.755	1.008	951	319.270	410.253
	%	1,5%	11,1%	4,6%	3,2%	0,1%	0,7%	0,4%	0,2%	0,2%	77,8%	100,0%
MP/RS	Nº	81.455	8.020	35.736	37.359	25.459	4.698	4.022	8.173	6.056	487.685	698.663
	%	11,7%	1,1%	5,1%	5,3%	3,6%	0,7%	0,6%	1,2%	0,9%	69,8%	100,0%
MP/SC	Nº	4.641	28.857	20.761	6.508	1.003	3.906	4.132	575	2.163	242.716	315.262
	%	1,5%	9,2%	6,6%	2,1%	0,3%	1,2%	1,3%	0,2%	0,7%	77,0%	100,0%
Sul	Nº	92.246	82.524	75.334	57.046	26.844	11.678	9.909	9.756	9.170	1.049.671	1.424.178
	%	6,5%	5,8%	5,3%	4,0%	1,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	73,7%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

^[2] Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 44*” evidencia, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, no ano de 2017, na região Sudeste, os números do Ministério Público do Estado de São Paulo, com 5196 procedimentos instaurados na área da improbidade administrativa, em relação ao número total na região de 7725 procedimentos instaurados.

Figura 28 – Quadro 44: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sudeste, 2017.⁵⁰⁴

⁵⁰³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 91.

⁵⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em:

Unidade	Indicador	Meio Ambiente	Patrimônio Público	Improbidade Administrativa	Saúde	Ordem Urbanística	Direito da Criança e do Adolescente	Direito do Consumidor	Pessoa Idosa	Educação	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/ES	Nº	456	111	984	246	244	84	181	25	199	3.033	5.563
	%	8,2%	2,0%	17,7%	4,4%	4,4%	1,5%	3,3%	0,4%	3,6%	54,5%	100,0%
MP/MG	Nº	6.856	8.215	0	2.728	2.158	2.459	349	1.405	374	1.777	26.321
	%	26,0%	31,2%	0,0%	10,4%	8,2%	9,3%	1,3%	5,3%	1,4%	6,8%	100,0%
MP/RJ	Nº	1.521	331	1.545	827	322	881	1.065	264	443	4.770	11.969
	%	12,7%	2,8%	12,9%	6,9%	2,7%	7,4%	8,9%	2,2%	3,7%	39,9%	100,0%
MP/SP	Nº	3.084	209	5.196	601	1.607	566	761	170	237	3.329	15.760
	%	19,6%	1,3%	33,0%	3,8%	10,2%	3,6%	4,8%	1,1%	1,5%	21,1%	100,0%
Sudeste	Nº	11.917	8.866	7.725	4.402	4.331	3.990	2.356	1.864	1.253	12.909	59.613
	%	20,0%	14,9%	13,0%	7,4%	7,3%	6,7%	4,0%	3,1%	2,1%	21,7%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 50*”, dentre os principais assuntos processuais do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, no ano de 2017, na região Sudeste, com dados referentes aos processos cíveis recebidos relacionados à improbidade administrativa, transpõe em destaque a atuação do Ministério Público de Minas Gerais com 31136 processos, de um total, em toda região, de 45938 processos cíveis recebidos.

Figura 29 – Quadro 50: Os 10 principais assuntos processuais⁽²⁾ dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Sudeste, 2017.⁵⁰⁵

http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 107.

⁵⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 115.

Unidade	Indicador	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Direito do Consumidor	Improbidade Administrativa	Patrimônio Público	Servidor Público Civil	Meio Ambiente	Garantias Constitucionais	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
MP/ES	Nº	16.348	2.121	1.288	406	1.288	1.450	503	775	504	24.207	48.890
	%	33,4%	4,3%	2,6%	0,8%	2,6%	3,0%	1,0%	1,6%	1,0%	49,5%	100,0%
MP/MG	Nº	262.273	108.290	79.038	8.394	31.136	18.775	18.505	22.989	11.464	547.113	1.112.977
	%	24,0%	9,7%	7,1%	0,8%	2,8%	1,7%	1,7%	2,1%	1,0%	49,2%	100,0%
MP/RJ	Nº	122.572	57.473	16.933	36.401	8.955	19.807	19.055	1.981	8.672	794.692	1.086.541
	%	11,3%	5,3%	1,6%	3,4%	0,8%	1,8%	1,8%	0,2%	0,8%	73,1%	100,0%
MP/SP	Nº	0	3.122	8	1.026	4.559	244	71	4.700	115	11.492	25.337
	%	0,0%	12,3%	0,0%	4,0%	18,0%	1,0%	0,3%	18,5%	0,5%	45,4%	100,0%
Sudeste	Nº	406.193	171.006	97.267	46.227	45.938	40.276	38.134	30.445	20.755	1.377.504	2.273.745
	%	17,9%	7,5%	4,3%	2,0%	2,0%	1,8%	1,7%	1,3%	0,9%	60,6%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 62” anuncia, dentre principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados no Ministério Público dos Estados e no Distrito Federal e Territórios, no ano de 2017, na região Nordeste, os dados regionais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, devendo ser observada a instauração de 1472 processos no Ministério Público do Estado da Bahia, de um número global de 5948 em toda região.

Figura 30 – Quadro 62: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 131.

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Saúde	Direito da Criança e do Adolescente	Direito do Consumidor	Patrimônio Público	Pessoa Idosa	Educação	Licitações	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/AL	Nº	121	92	30	27	261	38	2	5	12	447	1.035
	%	11,7%	8,9%	2,9%	2,6%	25,2%	3,7%	0,2%	0,5%	1,2%	43,2%	100,0%
MP/BA	Nº	1.472	2.632	402	420	657	120	117	376	163	1.134	7.493
	%	19,6%	35,1%	5,4%	5,6%	8,8%	1,6%	1,6%	5,0%	2,2%	15,1%	100,0%
MP/CE	Nº	563	308	381	197	10	429	393	46	62	613	3.002
	%	18,8%	10,3%	12,7%	6,6%	0,3%	14,3%	13,1%	1,5%	2,1%	20,4%	100,0%
MP/MA	Nº	909	120	104	236	42	404	9	57	106	1.103	3.090
	%	29,4%	3,9%	3,4%	7,6%	1,4%	13,1%	0,3%	1,8%	3,4%	35,7%	100,0%
MP/PB	Nº	644	329	460	303	201	334	224	261	137	1.270	4.163
	%	15,5%	7,9%	11,0%	7,3%	4,8%	8,0%	5,4%	6,3%	3,3%	30,5%	100,0%
MP/PE	Nº	298	211	180	86	370	112	316	59	13	713	2.358
	%	12,6%	8,9%	7,6%	3,6%	15,7%	4,7%	13,4%	2,5%	0,6%	30,2%	100,0%
MP/PI	Nº	997	337	546	167	208	230	59	135	122	1.359	4.160
	%	24,0%	8,1%	13,1%	4,0%	5,0%	5,5%	1,4%	3,2%	2,9%	32,7%	100,0%
MP/RN	Nº	573	451	556	922	146	222	340	282	96	1.413	5.001
	%	11,5%	9,0%	11,1%	18,4%	2,9%	4,4%	6,8%	5,6%	1,9%	28,3%	100,0%
MP/SE	Nº	371	161	193	250	82	51	83	120	27	903	2.241
	%	16,6%	7,2%	8,6%	11,2%	3,7%	2,3%	3,7%	5,4%	1,2%	40,3%	100,0%
Nordeste	Nº	5.948	4.641	2.852	2.608	1.977	1.940	1.543	1.341	738	8.955	32.543
	%	18,3%	14,3%	8,8%	8,0%	6,1%	6,0%	4,7%	4,1%	2,3%	27,5%	100,0%

Fonte: CNMPlnd (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 64” demonstra, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos administrativos instaurados na região Nordeste, no que respeita aos dados do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, o Ministério Público do Estado do Maranhão com 763 procedimentos administrativos relativos à área

da improbidade administrativa, enquanto, no lado oposto, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte com apenas 7 procedimentos, de um total na região de 1849 procedimentos administrativos na improbidade administrativa. Parentese seja proposto, para constatar a situação preocupante da ausência de fornecimento de dados em relação ao Ministério Público do Estado de Sergipe:

Figura 31 – Quadro 64: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.⁵⁰⁷

Unidade	Indicador	Direito da Criança e do Adolescente	Direito do Consumidor	Saúde	Pessoa Idosa	Improbidade Administrativa	Patrimônio Público	Meio Ambiente	Pessoas com Deficiência	Educação	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/AL	Nº	48	168	73	4	32	30	66	0	9	538	968
	%	5,0%	17,4%	7,5%	0,4%	3,3%	3,1%	6,8%	0,0%	0,9%	55,6%	100,0%
MP/BA	Nº	2.158	509	2.010	968	674	124	493	489	574	3.051	11.050
	%	19,5%	4,6%	18,2%	8,8%	6,1%	1,1%	4,5%	4,4%	5,2%	27,6%	100,0%
MP/CE	Nº	353	2.052	150	200	106	523	122	43	66	718	4.333
	%	8,1%	47,4%	3,5%	4,6%	2,4%	12,1%	2,8%	1,0%	1,5%	16,6%	100,0%
MP/MA	Nº	575	47	189	29	763	283	50	38	66	1.506	3.546
	%	16,2%	1,3%	5,3%	0,8%	21,5%	8,0%	1,4%	1,1%	1,9%	42,5%	100,0%
MP/PB	Nº	1.392	92	266	579	111	108	148	208	67	1.620	4.591
	%	30,3%	2,0%	5,8%	12,6%	2,4%	2,4%	3,2%	4,5%	1,5%	35,3%	100,0%
MP/PE	Nº	267	15	132	54	15	4	19	16	8	349	879
	%	30,4%	1,7%	15,0%	6,1%	1,7%	0,5%	2,2%	1,8%	0,9%	39,7%	100,0%
MP/PI	Nº	710	1.133	298	125	141	73	100	43	56	1.061	3.740
	%	19,0%	30,3%	8,0%	3,3%	3,8%	2,0%	2,7%	1,1%	1,5%	28,4%	100,0%
MP/RN	Nº	199	9	104	256	7	8	58	101	64	569	1.375
	%	14,5%	0,7%	7,6%	18,6%	0,5%	0,6%	4,2%	7,3%	4,7%	41,4%	100,0%
MP/SE	Nº	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	Nº	5.702	4.025	3.222	2.215	1.849	1.153	1.056	938	910	9.412	30.482
	%	18,7%	13,2%	10,6%	7,3%	6,1%	3,8%	3,5%	3,1%	3,0%	30,9%	100,0%

⁵⁰⁷ Idem, p. 140. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018.** Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 134.

O “*Quadro 68*” denota, dentre os principais assuntos processuais dos processos cíveis recebidos pelo Ministério Público dos Estados e Distrito Federal no ano de 2017, na região Nordeste, os dados gerais referentes à área da improbidade administrativa, devendo ser destacado, do total de 8833 processos na região Nordeste, os extremos nos Estados do Maranhão com 2767 processos e Sergipe com apenas 168 processos cíveis de improbidade recebidos.

Figura 32 – Quadro 68: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Nordeste, 2017.⁵⁰⁸

⁵⁰⁸ Idem, p. 134. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018.** Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 140.

Unidade	Indicador	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Servidor Público Civil	Garantias Constitucionais	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Patrimônio Público	Direito do Consumidor	Improbidade Administrativa	Militar	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
MP/AL	Nº	5.849	7.473	5.357	141	1.181	1.155	170	397	1.627	37.240	60.590
	%	9,7%	12,3%	8,8%	0,2%	1,9%	1,9%	0,3%	0,7%	2,7%	61,5%	100,0%
MP/BA	Nº	16.549	2.540	500	11.623	561	2.267	930	769	638	36.032	72.409
	%	22,9%	3,5%	0,7%	16,1%	0,8%	3,1%	1,3%	1,1%	0,9%	49,8%	100,0%
MP/CE	Nº	39.108	1.311	1.434	282	695	102	310	429	90	27.786	71.547
	%	54,7%	1,8%	2,0%	0,4%	1,0%	0,1%	0,4%	0,6%	0,1%	38,8%	100,0%
MP/MA	Nº	19.925	775	2.552	134	2.948	1.900	2.047	2.767	1.342	70.231	104.621
	%	19,0%	0,7%	2,4%	0,1%	2,8%	1,8%	2,0%	2,6%	1,3%	67,1%	100,0%
MP/PB	Nº	1.110	2.184	258	384	231	385	129	1.306	72	7.748	13.807
	%	8,0%	15,8%	1,9%	2,8%	1,7%	2,8%	0,9%	9,5%	0,5%	56,1%	100,0%
MP/PE	Nº	12.276	3.185	2.971	25	1.872	2.779	1.155	1.459	1.477	70.575	97.774
	%	12,6%	3,3%	3,0%	0,0%	1,9%	2,8%	1,2%	1,5%	1,5%	72,2%	100,0%
MP/PI	Nº	13.137	752	1.012	363	1.929	1.011	4.117	919	118	34.771	58.129
	%	22,6%	1,3%	1,7%	0,6%	3,3%	1,7%	7,1%	1,6%	0,2%	59,8%	100,0%
MP/RN	Nº	34	1.024	953	286	874	208	336	619	13	45.205	49.552
	%	0,1%	2,1%	1,9%	0,6%	1,8%	0,4%	0,7%	1,2%	0,0%	91,2%	100,0%
MP/SE	Nº	50.782	971	2.035	107	2.542	444	1.033	168	212	60.328	118.622
	%	42,8%	0,8%	1,7%	0,1%	2,1%	0,4%	0,9%	0,1%	0,2%	50,9%	100,0%
Nordeste	Nº	158.770	20.215	17.072	13.345	12.833	10.251	10.227	8.833	5.589	389.916	647.051
	%	24,5%	3,1%	2,6%	2,1%	2,0%	1,6%	1,6%	1,4%	0,9%	60,3%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 80” descobre, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público dos Estados e Distrito Federal, no ano de 2017, na região Norte do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, devendo ser destacado, do total de 3.875 procedimentos na região, o número incrível pertencente ao Ministério Público do Estado de Rondônia, com 2.357 procedimentos, contra somente 31 procedimentos instaurados no Ministério Público do Estado de Roraima.

Figura 33 – Quadro 80: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.⁵⁰⁹

Unidade	Indicador	Patrimônio Público	Improbidade Administrativa	Saúde	Direito da Criança e do Adolescente	Meio Ambiente	Educação	Pessoa Idosa	Ordem Urbanística	Direito do Consumidor	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/AC	Nº	31	101	20	187	28	16	3	7	27	185	605
	%	5,1%	16,7%	3,3%	30,9%	4,6%	2,6%	0,5%	1,2%	4,5%	30,6%	100,0%
MP/AM	Nº	21	110	41	1	15	13	2	8	31	424	666
	%	3,2%	16,5%	6,2%	0,2%	2,3%	2,0%	0,3%	1,2%	4,7%	63,7%	100,0%
MP/AP	Nº	62	373	20	44	235	33	2	67	81	218	1.135
	%	5,5%	32,9%	1,8%	3,9%	20,7%	2,9%	0,2%	5,9%	7,1%	19,2%	100,0%
MP/PA	Nº	24	351	67	74	139	76	92	68	37	233	1.161
	%	2,1%	30,2%	5,8%	6,4%	12,0%	6,5%	7,9%	5,9%	3,2%	20,1%	100,0%
MP/RO	Nº	8	2.357	2.387	1.638	1.121	1.204	596	371	388	4.648	14.718
	%	0,1%	16,0%	16,2%	11,1%	7,6%	8,2%	4,0%	2,5%	2,6%	31,6%	100,0%
MP/RR	Nº	6	31	132	1	47	11	2	0	7	612	849
	%	0,7%	3,7%	15,5%	0,1%	5,5%	1,3%	0,2%	0,0%	0,8%	72,1%	100,0%
MP/TO	Nº	5.731	552	196	148	135	20	20	116	62	95	7.075
	%	81,0%	7,8%	2,8%	2,1%	1,9%	0,3%	0,3%	1,6%	0,9%	1,3%	100,0%
Norte	Nº	5.883	3.875	2.863	2.093	1.720	1.373	717	637	633	6.415	26.209
	%	22,4%	14,8%	10,9%	8,0%	6,6%	5,2%	2,7%	2,4%	2,4%	24,5%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 82” exibe, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público dos Estados e Distrito Federal, no ano de 2017, na região Norte do Brasil, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos administrativos relacionados à improbidade administrativa, um número total de 389 procedimentos, aparecendo o Ministério Público do Estado do Amapá no extremo máximo com 174 procedimentos administrativos instaurados, enquanto o Ministério Público do Estado de Roraima, no polo oposto, com os ilusórios 2 procedimentos administrativos instaurados.

⁵⁰⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 157.

Figura 34 – Quadro 82: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.⁵¹⁰

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Saúde	Direito do Consumidor	Patrimônio Público	Ordem Urbanística	Educação	Servidor Público Civil	Responsabilidade Civil	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/GO	Nº	2.119	397	168	131	164	208	68	183	252	1.632	5.322
	%	39,8%	7,5%	3,2%	2,5%	3,1%	3,9%	1,3%	3,4%	4,7%	30,7%	100,0%
MP/MS	Nº	1.325	292	101	114	68	42	21	52	117	692	2.824
	%	46,9%	10,3%	3,6%	4,0%	2,4%	1,5%	0,7%	1,8%	4,1%	24,5%	100,0%
MP/MT	Nº	1.669	1.086	737	448	321	252	352	158	4	1.749	6.776
	%	24,6%	16,0%	10,9%	6,6%	4,7%	3,7%	5,2%	2,3%	0,1%	25,8%	100,0%
MPDFT	Nº	173	54	50	193	117	11	23	30	0	303	954
	%	18,1%	5,7%	5,2%	20,2%	12,3%	1,2%	2,4%	3,1%	0,0%	31,8%	100,0%
Centro-Oeste	Nº	5.286	1.829	1.056	886	670	513	464	423	373	4.376	15.876
	%	33,3%	11,5%	6,7%	5,6%	4,2%	3,2%	2,9%	2,7%	2,3%	27,6%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

(2) Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 86*” indica, dentre os principais assuntos processuais dos processos cíveis relativos à improbidade administrativa, recebidos na região Norte, no que respeita aos Ministérios Públicos estaduais e o MPDFT, com expressão o Ministério Público de Rondônia, com o recebimento de 3155 processos, do total de 9703 recebidos em toda região Norte.

⁵¹⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 160.

Figura 35 – Quadro 86: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Norte, 2017.⁵¹¹

Unidade	Indicador	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Improbidade Administrativa	Servidor Público Civil	Patrimônio Público	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Garantias Constitucionais	Direito do Consumidor	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
MP/AC	Nº	2.293	220	342	282	394	376	3	14	71	12.385	16.380
	%	14,0%	1,3%	2,1%	1,7%	2,4%	2,3%	0,0%	0,1%	0,4%	75,6%	100,0%
MP/AM	Nº	15.049	311	600	1.059	1.656	1.318	169	38	145	84.741	105.086
	%	14,3%	0,3%	0,6%	1,0%	1,6%	1,3%	0,2%	0,0%	0,1%	80,6%	100,0%
MP/AP	Nº	4.338	959	760	615	403	1.137	474	121	173	13.968	22.948
	%	18,9%	4,2%	3,3%	2,7%	1,8%	5,0%	2,1%	0,5%	0,8%	60,9%	100,0%
MP/PA	Nº	24.530	935	1.092	366	66	570	1.116	1.851	200	81.035	111.761
	%	21,9%	0,8%	1,0%	0,3%	0,1%	0,5%	1,0%	1,7%	0,2%	72,5%	100,0%
MP/RO	Nº	7.797	3.385	3.155	588	1.750	408	298	94	383	6.096	23.954
	%	32,5%	14,1%	13,2%	2,5%	7,3%	1,7%	1,2%	0,4%	1,6%	25,4%	100,0%
MP/RR	Nº	6.944	712	802	43	127	143	231	58	101	3.212	12.373
	%	56,1%	5,8%	6,5%	0,3%	1,0%	1,2%	1,9%	0,5%	0,8%	26,0%	100,0%
MP/TO	Nº	7.045	5.874	2.952	4.869	1.915	1.516	314	272	707	19.286	44.750
	%	15,7%	13,1%	6,6%	10,9%	4,3%	3,4%	0,7%	0,6%	1,6%	43,1%	100,0%
Norte	Nº	67.996	12.396	9.703	7.822	6.311	5.468	2.605	2.448	1.780	220.723	337.252
	%	20,2%	3,7%	2,9%	2,3%	1,9%	1,6%	0,8%	0,7%	0,5%	65,4%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind [01/06/2018], Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 98*” trata, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, no ano de 2017, na região Centro-Oeste, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, com destaque os 2119 procedimentos instaurados pelo Ministério Público do Estado de Goiás, de um total de 5286 procedimentos de improbidade administrativa, instaurado em toda região Centro-Oeste.

⁵¹¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 166.

Figura 36 – Quadro 98: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.⁵¹²

Unidade	Indicador	Improbidade Administrativa	Meio Ambiente	Saúde	Direito do Consumidor	Patrimônio Público	Ordem Urbanística	Educação	Servidor Público Civil	Responsabilidade Civil	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/GO	Nº	2.119	397	168	131	164	208	68	183	252	1.632	5.322
	%	39,8%	7,5%	3,2%	2,5%	3,1%	3,9%	1,3%	3,4%	4,7%	30,7%	100,0%
MP/MS	Nº	1.325	292	101	114	68	42	21	52	117	692	2.824
	%	46,9%	10,3%	3,6%	4,0%	2,4%	1,5%	0,7%	1,8%	4,1%	24,5%	100,0%
MP/MT	Nº	1.669	1.086	737	448	321	252	352	158	4	1.749	6.776
	%	24,6%	16,0%	10,9%	6,6%	4,7%	3,7%	5,2%	2,3%	0,1%	25,8%	100,0%
MPDFT	Nº	173	54	50	193	117	11	23	30	0	303	954
	%	18,1%	5,7%	5,2%	20,2%	12,3%	1,2%	2,4%	3,1%	0,0%	31,8%	100,0%
Centro-Oeste	Nº	5.286	1.829	1.056	886	670	513	464	423	373	4.376	15.876
	%	33,3%	11,5%	6,7%	5,6%	4,2%	3,2%	2,9%	2,7%	2,3%	27,6%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 100” demonstra, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público dos Estados e pelo MPDFT, no ano de 2017, na região Centro-Oeste, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos administrativos relacionados à improbidade administrativa, devendo ser destacado o número relativo às instaurações provenientes do Ministério Público do Estado de Goiás, com 441 procedimentos, de um total de 844 instaurações na região Centro-Oeste.

⁵¹² Idem, p. 186. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018.** Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 183.

Figura 37 – Quadro 100: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.⁵¹³

Unidade	Indicador	Saúde	Direito da Criança e do Adolescente	Pessoa Idosa	Meio Ambiente	Educação	Improbidade Administrativa	Servidor Público Civil	Pessoas com Deficiência	Direito Eleitoral	Outros Assuntos	Total de Assuntos Instaurados
MP/GO	Nº	7.012	1.648	363	342	352	441	388	106	189	6.334	17.175
	%	40,8%	9,6%	2,1%	2,0%	2,0%	2,6%	2,3%	0,6%	1,1%	36,9%	100,0%
MP/MS	Nº	780	980	285	318	72	185	364	125	4	1.600	4.713
	%	16,5%	20,8%	6,0%	6,7%	1,5%	3,9%	7,7%	2,7%	0,1%	33,9%	100,0%
MP/MT	Nº	1.118	2.142	1.130	439	211	166	44	225	267	3.260	9.002
	%	12,4%	23,8%	12,6%	4,9%	2,3%	1,8%	0,5%	2,5%	3,0%	36,2%	100,0%
MPDFT	Nº	137	205	102	56	382	52	7	40	5	3.053	4.039
	%	3,4%	5,1%	2,5%	1,4%	9,5%	1,3%	0,2%	1,0%	0,1%	75,6%	100,0%
Centro-Oeste	Nº	9.047	4.975	1.880	1.155	1.017	844	803	496	465	14.247	34.929
	%	25,9%	14,2%	5,4%	3,3%	2,9%	2,4%	2,3%	1,4%	1,3%	40,8%	100,0%

Fonte: CNMP/Ind [01/06/2018], Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “*Quadro 104*” fornece, dentre os principais assuntos processuais dos processos cíveis relacionados à improbidade administrativa, recebidos na região Centro-Oeste pelos Ministérios Públicos estaduais e pelo MPDFT, no ano de 2017, a quantidade geral de 10461 processos, dos quais 4080 são provenientes do Ministério Público do Estado de Goiás.

Figura 38 – Quadro 104: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos na região por unidade. Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, Região Centro-Oeste, 2017.⁵¹⁴

⁵¹³ Idem, p. 183. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018.** Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 186.

⁵¹⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018.** Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 192.

Unidade	Indicador	Direito Processual Civil e do Trabalho	Saúde	Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	Improbidade Administrativa	Garantias Constitucionais	Servidor Público Civil	Patrimônio Público	Direito do Consumidor	Meio Ambiente	Outros Assuntos	Total de Assuntos Recebidos
MP/GO	Nº	31.145	8.424	6.234	4.080	459	5.360	3.488	1.874	1.107	164.936	227.107
	%	13,7%	3,7%	2,7%	1,8%	0,2%	2,4%	1,5%	0,8%	0,5%	72,6%	100,0%
MP/MS	Nº	12.004	2.774	2.147	1.750	195	508	873	935	764	73.519	95.469
	%	12,6%	2,9%	2,2%	1,8%	0,2%	0,5%	0,9%	1,0%	0,8%	77,0%	100,0%
MP/MT	Nº	18.544	4.338	5.511	3.731	5.437	2.761	1.625	1.264	2.789	87.085	133.085
	%	13,9%	3,3%	4,1%	2,8%	4,1%	2,1%	1,2%	0,9%	2,1%	65,4%	100,0%
MPDFT	Nº	27.134	4.474	1.702	900	4.283	1.131	1.487	1.531	175	98.421	141.238
	%	19,2%	3,2%	1,2%	0,6%	3,0%	0,8%	1,1%	1,1%	0,1%	69,7%	100,0%
Centro-Oeste	Nº	88.827	20.010	15.594	10.461	10.374	9.760	7.473	5.604	4.835	423.961	596.899
	%	14,9%	3,4%	2,6%	1,8%	1,7%	1,6%	1,3%	0,9%	0,8%	71,0%	100,0%

Fonte: CNMPlnd (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

⁽²⁾ Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

O “Quadro 116” traduz, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos instaurados pelo Ministério Público Federal no ano de 2017, em todas as regiões do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, colocando em evidência a área da moralidade administrativa, haja vista que foi o tema mais incidente de todos levados à atuação do MPF, com 15475 procedimentos instaurados, representando 23,6% do total de todos os assuntos e procedimentos encabeçados pela instituição, aparecendo no segundo plano o tema do patrimônio Público, com 4934 procedimentos instaurados (7,5% do total).

Figura 39 – Quadro 116: Os 10 principais assuntos processuais⁽²⁾ dos procedimentos instaurados. Ministério Público Federal, 2017.⁵¹⁵

⁵¹⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público um retrato 2018. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em:

Assunto	Quantidade	Percentual
Improbidade Administrativa	15.475	23,6%
Patrimônio Público	4.934	7,5%
Saúde	4.448	6,8%
Educação	3.670	5,6%
Meio Ambiente	3.594	5,5%
Domínio Público	2.236	3,4%
Servidor Público Civil	2.207	3,4%
Direito do Consumidor	2.100	3,2%
Responsabilidade Civil	1.995	3,0%
Outros Assuntos	24.784	37,9%
Total de Assuntos Instaurados	65.443	100,0%

O “*Quadro 118*” visualiza, dentre os principais assuntos processuais dos procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público Federal no ano de 2017, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, com 710 procedimentos administrativos, ficando só atrás da temática relacionada ao “controle externo da atividade policial”, com 820 procedimentos administrativos, instaurados em todo o território nacional.

Figura 40 – Quadro 118: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos procedimentos administrativos instaurados. Ministério Público Federal, 2017.⁵¹⁶

http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 209.

⁵¹⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 211.

Assunto	Quantidade	Percentual
Controle Externo da Atividade Policial	820	8,0%
Improbidade Administrativa	710	7,0%
Saúde	527	5,2%
Meio Ambiente	517	5,1%
Responsabilidade Civil	255	2,5%
Direitos Indígenas	250	2,5%
Patrimônio Público	228	2,2%
Educação	213	2,1%
Direito da Criança e do Adolescente	194	1,9%
Outros Assuntos	6.474	63,5%
Total de Assuntos Instaurados	10.188	100,0%

Por último, o “*Quadro 122*” demonstra, dentre os principais assuntos processuais dos processos cíveis recebidos pelo Ministério Público Federal no ano de 2017, em todas as regiões do País, os dados gerais referentes à instauração dos procedimentos relacionados à improbidade administrativa, devendo ser destacado a segunda maior incidência com 35491 processos, ficando atrás dos atos administrativos diversos com 46787 processos cíveis recebidos.

Figura 41 – Quadro 122: Os 10 principais assuntos processuais(2) dos processos cíveis recebidos. Ministério Público Federal, 2017.⁵¹⁷

⁵¹⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019, p. 215.

Assunto	Quantidade	Percentual
Atos Administrativos, Exceto Improbidade Administrativa	46.787	8,1%
Improbidade Administrativa	35.491	6,1%
Patrimônio Público	24.415	4,2%
Saúde	14.187	2,5%
Servidor Público Civil	13.086	2,3%
Ensino Superior e Ensino Fundamental e Médio	12.686	2,2%
Meio Ambiente	10.892	1,9%
Direito Processual Civil e do Trabalho	7.175	1,2%
Garantias Constitucionais	5.585	1,0%
Outros Assuntos	407.231	70,5%
Total de Assuntos Instaurados	577.535	100,0%

Fonte: CNMPlnd (01/06/2018), Resolução CNMP nº 74.

^[2] Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento.

4.2.4 Conselho Nacional de Justiça do Brasil

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ ⁵¹⁸, tem como competência constitucional, se apresentando como instituição pública que visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário nacional, notadamente no que se refere ao controle e à

⁵¹⁸ O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, foi criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 e instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal do Brasil, representando um órgão público oficial do poder Judiciário com sede em Brasília/DF, atuando em todo o território nacional na transparência e controle do sistema de justiça. É composto pelos seguintes membros: o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que preside o Conselho; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 29 dez. 2019).

transparência administrativa, assim como a regularidade processual, tendo sido instituído em 31 de dezembro de 2004, para ser instalado em 14 de junho de 2005, com a missão precípua de desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade da tutela jurisdicional em todo o território nacional.

O Conselho Nacional de Justiça goza de status político-constitucional e constitui uma autêntica instância do poder Judiciário brasileiro, que tem caráter nacional e regime orgânico unitário. Compete ao CNJ, nos termos do conteúdo normativo previsto no art. 130-B, § 4º, da Constituição Federal brasileira, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004, dentre outras funções de controle da atuação administrativa e financeira do poder Judiciário, as seguintes tarefas:

- **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.⁵¹⁹

4.2.4.1 Quantitativo de Condenações por Ato de Improbidade Administrativa

Os dados quantitativos fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, relativos às condenações em ações de improbidade administrativa por tribunais em todo o País, conforme se indicado no *Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNCIAI*, demonstra a partir da análise dos processos cadastrados no ano de 2018, uma tutela jurisdicional disforme, com uma distribuição bastante desigual em todo o território nacional.

⁵¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 29 dez. 2019.

Como podemos verificar no quadro do cadastro de 2018 que segue abaixo, referente aos tribunais federais, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região lidera a incidência de condenações por atos de corrupção com o número de 487 processos transitados em julgado, de um total, em todo o País, de 982 condenações. Tal situação se deve até pelo fato da grande jurisdição territorial que abarca o TRF1, que inclui os estados de Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia e Roraima, aparecendo, na sequência, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe) com 188 condenações; o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo) com 185 condenações; o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná) com 83 condenações; e, por fim, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (São Paulo e Mato Grosso do Sul) com 39 condenações.

Já em relação aos tribunais estaduais, também descritos no referido quadro, do total de 2685 condenações referentes a processo de improbidade administrativa no ano de 2018, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo lidera as estatísticas com 973 condenações, aparecendo na segunda colocação o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com 270 condenações, valendo destaque, também, os números pouco expressivos – e preocupantes – dos Tribunais de Justiça dos estados do Ceará, Bahia, Amazonas, Roraima, Amapá, respectivamente, com 9, 7, 5, 3 e 3 condenações em ações de improbidade administrativa.

Por fim, outros dados que se destacam no cadastro de 2018, entre sanções impostas, houve o perdimento de bens ou de valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos criminosos no montante de R\$ 27.355.133,35, assim como o ressarcimento dos danos causados ao erário no valor de R\$ 838.376.087,44, sem falar no pagamento de multas cíveis em R\$ 515.990.159,32. Vejamos:

**Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por
Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI
Processos cadastrados no ano de 2018**

Condenações referentes apenas à improbidade administrativa⁵²⁰

Tribunal Federal	
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	487
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	185
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	39
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	83
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	188
TOTAL	982

Tribunal Estadual	
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	51
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	7
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba	60
Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas	16
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	82
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso	92
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul	48
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	215
Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco	10
Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia	89
Tribunal de Justiça do Estado de Roraima	3
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina	99
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	973
Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe	14
Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins	24
Tribunal de Justiça do Estado do Acre	10
Tribunal de Justiça do Estado do Amapá	3
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	5
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	9
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo	95
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão	150
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	34
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	270
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí	20
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	80

⁵²⁰ Condenações referentes apenas à improbidade administrativa. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI**: Processos cadastrados no ano de 2018. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php. Acesso em: 30 dez. 2019).

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte	53
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	173
TOTAL	2685

Tribunal Superior
Nenhum registro encontrado

Tribunal Eleitoral
Nenhum registro encontrado

Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	R\$ 27.355.133,35
Pagamento de multa	R\$ 515.990.159,32
Ressarcimento integral do dano	R\$ 838.376.087,44

Já os números indicativos eferentes às condenações em ações de improbidade administrativa por tribunais em todo o País no ano seguinte, até a presente data, conforme se indicado no *Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNCIAI*, demonstra quantitativamente uma situação bastante peculiar dos processos cadastrados até o mês de junho do ano de 2019, com uma forte tendência do aumento da prestação da tutela jurisdicional na área da improbidade administrativa, inclusive com uma tendência positiva de aumento no ressarcimento dos danos causados ao erário.

O cadastro de 2019, no que diz respeito a atuação dos tribunais federais, mantém o Tribunal Regional Federal da 1ª Região no primeiro posto com 246 condenações em processos de improbidade administrativa de um total nacional, em todos os tribunais federais, de 553 condenações, enquanto o Tribunal Regional Federal da 2ª Região encabeça a segunda posição com 152 condenações, seguindo do Tribunal Regional Federal da 4ª Região com 52 condenações e, surpreendentemente, na última posição, com apenas 21 condenações em ações de improbidade, o Tribunal Federal da 3ª Região, que possui jurisdição em todo Estado de São Paulo, assim como no Mato Grosso do Sul.

De outro norte, em relação aos tribunais estaduais, também em referência aos dados parciais identificados somente até o mês de junho de 2019, do total de 1792

condenações referentes a processo de improbidade administrativa em todo o Brasil, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a exemplo do ano anterior, permanece na primeira posição com 996 condenações, destacando, igualmente ao ano de 2018, com o segundo maior índice estatístico, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com 171 condenações, merecendo referência negativa a atuação dos Tribunais de Justiça dos Estados de Tocantins, Acre, Piauí, Roraima, Sergipe, Alagoas e Amazonas, com, respectivamente, 9, 5, 5, 4, 4, 2 e 1 condenação, dados estes visivelmente inexpressivos, insignificantes e ineficientes no que respeita a necessária tutela jurisdicional de controle do fenômeno da corrupção. Também importante destacar, o notável aumento das condenações impostas por atos de corrupção nos estados de São Paulo e Paraná, passando, no primeiro, de 973 condenações em todo o ano de 2018, para 996 condenações até junho de 2019; enquanto, no segundo, de 270 para 171 condenações em processos por atos de improbidade administrativa.

Por derradeiro, as informações estatísticas também prestigiam e demonstram, dentre as sanções impostas no ano de 2019, até o mês de junho, um aumento expressivo e positivo dos valores e bens recuperados ao erário, figurando na perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio o montante de R\$ 34.274.919,44, com um ressarcimento integral dos danos em R\$ 548.092.606,72, assim como o pagamento de multas no valor de R\$ 147.348.083,58, recordando-se que os valores – exceção aos pagamentos de multas cíveis –, mesmo parciais somente até o mês de junho de 2019, são proporcionalmente bem superiores aos valores integrais obtidos no ano de 2018. O quadro do cadastro de 2019, descreve:

**Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por
Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI
Processos cadastrados no ano de 2019
Condenações referentes apenas à improbidade administrativa⁵²¹**

⁵²¹ Condenações referentes apenas à improbidade administrativa. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI**: Processos cadastrados no ano de 2018. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php. Acesso em: 30 dez. 2019).

Tribunal Federal	
Tribunal Regional Federal da 1ª Região	246
Tribunal Regional Federal da 2ª Região	152
Tribunal Regional Federal da 3ª Região	21
Tribunal Regional Federal da 4ª Região	52
Tribunal Regional Federal da 5ª Região	82
TOTAL	553

Tribunal Estadual	
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	20
Tribunal de Justiça do Estado da Bahia	12
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba	14
Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas	2
Tribunal de Justiça do Estado de Goiás	15
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso	50
Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul	12
Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	91
Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco	10
Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia	26
Tribunal de Justiça do Estado de Roraima	4
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina	47
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo	996
Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe	4
Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins	9
Tribunal de Justiça do Estado do Acre	5
Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas	1
Tribunal de Justiça do Estado do Ceará	16
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo	53
Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão	75
Tribunal de Justiça do Estado do Pará	19
Tribunal de Justiça do Estado do Paraná	171
Tribunal de Justiça do Estado do Piauí	5
Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro	39
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte	28
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul	68
TOTAL	1792

Tribunal Superior	
Nenhum registro encontrado	

Tribunal Eleitoral
Nenhum registro encontrado

Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	R\$ 34.274.919,44
Pagamento de multa	R\$ 147.348.083,58
Ressarcimento integral do dano	R\$ 548.092.606,72

4.2.5 Controladoria Geral da União do Brasil

A Controladoria-Geral da União – CGU⁵²² é o órgão do Estado brasileiro em nível federal e tem como responsabilidade primordial o serviço de agência governamental anticorrupção, estando subordinada ao Presidente da República, atuando na defesa do patrimônio público, buscando o incremento da transparência na gestão pública, exercendo atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e atuação expressiva no combate ao fenômeno da corrupção. São atribuições da CGU, dentre outras:

- *Estabelecer normas, procedimentos e mecanismos com o objetivo prevenir ou impedir eventual conflito de interesses;*
- *Orientar e responder a dúvidas e controvérsias acerca da interpretação das normas que regulam o assunto;*
- *Avaliar e fiscalizar a ocorrência de situações que configuram conflito de interesses e determinar medidas para a prevenção ou eliminação do conflito;*
- *Manifestar-se sobre a existência ou não de conflito de interesses nas consultas submetidas pelos servidores e empregados públicos;*
- *Autorizar o ocupante de cargo ou emprego a exercer atividade privada, nos casos em que não houver conflito ou que este for irrelevante.*⁵²³

⁵²² A CGU foi criada no ano de 2003 como a Corregedoria-Geral da União, ganhando status de ministério no ano de 2016, passando a ser chama Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com atribuições amplas de controle externo e de transparência na gestão pública, sendo a agência brasileira governamental anticorrupção.

⁵²³ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Papel da CGU.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/papel-da-cgu>. Acesso em: 30 dez. 2019.

Como se observa, a agência anticorrupção brasileira é órgão governamental de controle e combate ao fenômeno da corrupção, devendo prevenir, orientar e combater práticas corruptas no âmbito da Administração Pública federal, devendo atuar em parceria com outros órgãos do Estado, notadamente com o Ministério Público brasileiro.

4.2.5.1 Práticas Corruptas Identificadas e Penalidades

Segundo relatório oficial⁵²⁴ da Controladoria-Geral da União – CGU, a Administração Pública Federal brasileira somou a expulsão de 643 servidores no ano de 2018 por práticas ilícitas diversas no exercício das respectivas funções, sendo que 423 destas expulsões, ou seja, cerca de 65,8%, estavam relacionadas diretamente com o fenômeno da corrupção. Deste total, 516 demissões incidiram em funcionários efetivos de carreira, enquanto, 38 demissões atingiram servidores comissionados ou ocupantes de cargos de confiança, além de 89 cassações de servidores já aposentados. O diagnóstico apresentado, em comparação com as décadas passadas, representa indubitavelmente um grande avanço no controle do fenômeno da corrupção desde a criação da CGU no ano de 2003.

Só para se ter uma ideia, desde a criação da agência anticorrupção federal brasileira, até o ano de 2018, foram 7.358 expulsões de servidores federais na administração pública brasileira, sendo que, deste total, 6.112 casos relacionados com servidores efetivos demitidos, ao passo que outros 608 foram afastados de funções comissionadas ou cargos de confiança, além de 638 aposentadorias cassadas durante todo o período, conforme se verifica no quadro esquemático e gráfico, respectivos, das “*Punições Expulsivas por Ano*”⁵²⁵, *verbis*:

⁵²⁴ Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas. O principal motivo das expulsões foi a prática de atos relacionados à corrupção, com 423 penalidades aplicadas, ou 65,8% do total. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas**. 2019. Disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/governo-federal-expulsa-643-servidores-em-2018-por-praticas-ilicitas. Acesso em: 30 dez. 2019).

⁵²⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas**. 2019. Disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/governo-federal-expulsa-643-servidores-em-2018-por-praticas-ilicitas. Acesso em: 30 dez. 2019.

Figura 42 – Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal

Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal

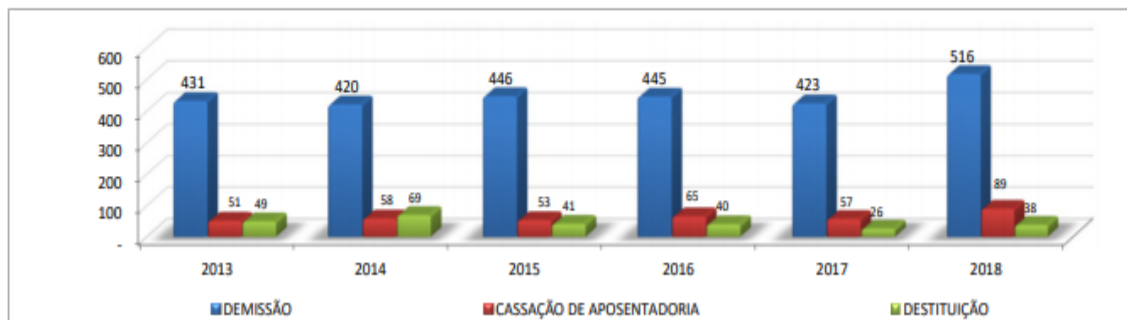
Mês de referência: **DEZEMBRO**

Ano: **2018**

1. Punições expulsivas por ano

Punições	2003 a 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
DEMISSÃO	3.431	431	420	446	445	423	516	6.112
CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA	265	51	58	53	65	57	89	638
DESTITUIÇÃO	345	49	69	41	40	26	38	608
TOTAL	4.041	531	547	540	550	506	643	7.358

Ano de 2018 atualizado até DEZEMBRO

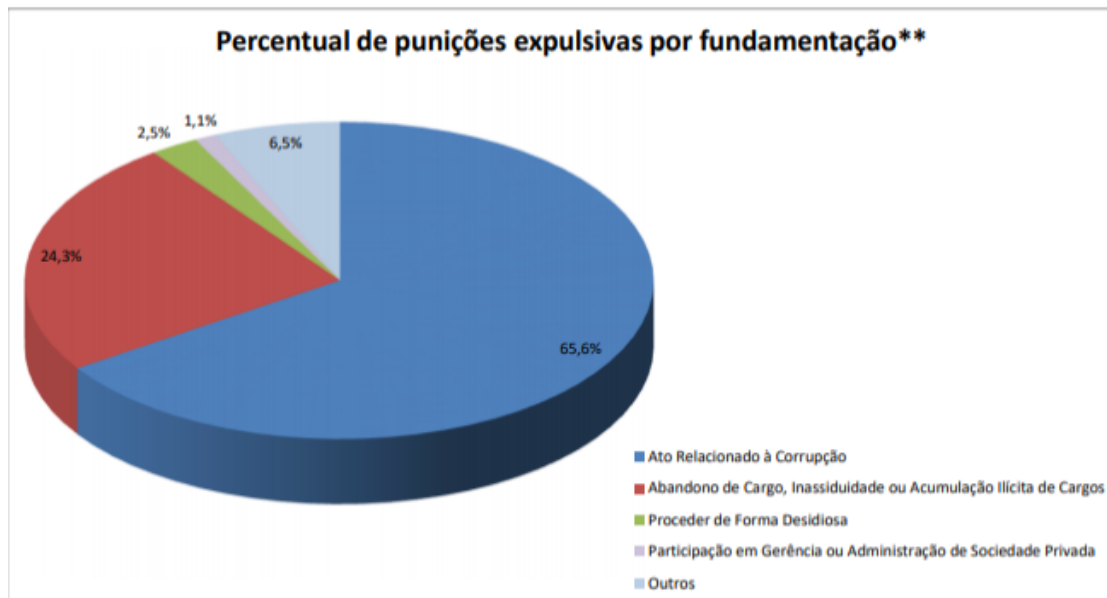


De outro norte, como pode ser observado no quadro/gráfico de “*Punições Expulsivas por Fundamentação*”⁵²⁶, as práticas corruptas na Administração Pública Federal brasileira são as causas determinantes da maior parte das graves sanções impostas aos servidores punidos, com 4879 penalidades aplicadas, representando um percentual de 66,3% dos casos identificados desde 2003 até o ano de 2018. Entre as práticas corruptas identificadas nos procedimentos dos servidores federais penalizados, destacam-se, dentre outras, o uso do cargo e função em proveito particular; o recebimento do pagamento de subornos ou outras vantagens ilícitas; a utilização de recursos e bens públicos em atividades particulares; a dilapidação do patrimônio público; além de outros atos de improbidade administrativa, lesivos ao erário. Vejamos:

⁵²⁶ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas**. 2019. Disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/governo-federal-expulsa-643-servidores-em-2018-por-praticas-ilicitas. Acesso em: 30 dez. 2019.

Figura 43 – Punições Exclusivas por Fundamentação**5. Punições Expulsivas por Fundamentação**

Fundamento*	2003 a 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ato Relacionado à Corrupção	2.702	379	363	332	344	336	423	4.879
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	926	98	126	138	158	125	161	1.732
Proceder de Forma Desidiosa	125	12	11	9	10	19	21	207
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	46	5	3	15	2	6	6	83
Outros	242	37	44	46	36	20	32	457
Total	4.041	531	547	540	550	506	643	7.358



Especificamente em relação ao ano de 2018, igualmente a estatística geral, o principal motivo das expulsões foram as práticas indevidas relacionadas diretamente ao fenômeno da corrupção pública, representando 65,8% das sanções impostas, ou seja, 423 expulsões. Em 2018, o total das punições impostas, que englobam órgãos e autarquias federais, é expressivo e relevante em comparação com os anos anteriores. Em comparação com o ano anterior (2017), por exemplo, onde 506 servidores federais foram expulsos de seus cargos e funções, houve um incremento de 27%, aproximadamente. Salvo melhor análise, o aumento quantitativo e qualitativo das

penalidades impostas aos servidores federais corruptos, se deve em virtude do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle interno utilizados pela agência federal anticorrupção brasileira, com o acréscimo da capacidade técnica e operativa de identificação, controle e punição dos atos relacionados ao fenômeno da corrupção na Administração Pública Federal brasileira. O destaque, pois, é positivo!

4.2.6 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO 2019: *TRANSPARENCY INTERNACIONAL*

Figura 44 – Índice de Percepção da Corrupção – IPC, 2019



Outra estatística relevante é o *Índice de Percepção da Corrupção – IPC, 2019*, divulgado pela Transparência Internacional (TI)⁵²⁷, reafirmando o Brasil como um entorno

⁵²⁷ “Since its inception in 1995, the Corruption Perceptions Index, Transparency International’s flagship research product, has become the leading global indicator of public sector corruption. The index offers an annual snapshot of the relative degree of corruption by ranking countries and territories from all over the

institucional débil, parcial e socialmente desacreditado, com nota 35 numa classificação de 0 a 100 (em que 0 significa que o entorno é considerado extremamente corrupto e 100 significa que o país é considerado mais íntegro e confiável), ocupando a 105ª colocação entre 180 países e territórios.

A metodologia de pesquisa adotada considerou avaliações de especialistas e executivos de negócios levando em consideração diversas práticas corruptas, notadamente, institucionalizadas na administração pública de governos corruptos, como o pagamento de subornos, desvios de bens e fundos públicos, utilização de cargo e funções públicas em proveito pessoal, nepotismo e o apoderamento do poder estatal, a partir da criação de uma rede mafiosa institucionalizada para o domínio do poder econômico, político e de autoridade.

A pesquisa também considerou as iniciativas governamentais em busca de mecanismos de controle e combate ao fenômeno da corrupção, levando em consideração a capacidade de levar a termo programas de *compliance*; a efetiva responsabilização de empresários corruptores e agentes públicos, políticos e governantes corruptos; a adequação burocrática; a existência de um ordenamento legal viável e comprometido com o sistema social; a prevenção por meio do processo educativo; o acesso livre e amplo à informação pública; estimulando denúncias e protegendo os diversos ativistas anticorrupção.

Os 35 pontos da nota brasileira equivalem ao valor mais baixo desde 2012—ano em que o índice passou por alteração metodológica e passou a permitir a leitura em série histórica. Com esse resultado, o Brasil caiu mais uma posição no ranking de 180 países e territórios, para o 106º lugar. Este 5º recuo seguido na comparação anual fez com que o país também atingisse sua pior colocação na série histórica do índice. Em 2018, o país já havia perdido dois pontos e caído nove posições⁵²⁸.

globe. In 2012, Transparency International revised the methodology used to construct the index to allow for comparison of scores from one year to the next. The 2019 CPI draws on 13 surveys and expert assessments to measure public sector corruption in 180 countries and territories, giving each a score from zero (highly corrupt) to 100 (very clean). (CORRUPTION perceptions INDEX 2019. *In: Transparency International: The global coalition against corruption.* 2019. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf. Acesso em: 13 fev. 2020).

⁵²⁸ BRASIL: pior nota pelo segundo ano. *In: Transparency International: The global coalition against corruption.* Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

O País ficou atrás de países como Colômbia, Tanzânia e Tailândia. Nas seis primeiras colocações, entre os países de cultura mais honesta do mundo, figuram Dinamarca, Nova Zelândia, Finlândia, Singapura, Suécia e Suíça, respectivamente, com notas 87, 87, 86, 85, 85 e 85. Nas cinco últimas colocações, respectivamente, entre os países mais corruptos do planeta, Venezuela, Iêmen, Síria, Sudão do Sul e Somália, respectivamente, com notas 16, 15, 13, 12 e 9. O quadro de classificação possibilita a visualização ampla da situação descrita:⁵²⁹

Figura 45 – quadro de classificação por território

SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK
87	Denmark	1	69	France	23	56	Czech Republic	44
87	New Zealand	1	69	United States of America	23	56	Georgia	44
86	Finland	3	68	Bhutan	25	56	Latvia	44
85	Singapore	4	67	Chile	26	55	Dominica	48
85	Sweden	4	66	Seychelles	27	55	Saint Lucia	48
85	Switzerland	4	65	Taiwan	28	54	Malta	50
84	Norway	7	64	Bahamas	29	53	Grenada	51
82	Netherlands	8	62	Barbados	30	53	Italy	51
80	Germany	9	62	Portugal	30	53	Malaysia	51
80	Luxembourg	9	62	Qatar	30	53	Rwanda	51
78	Iceland	11	62	Spain	30	53	Saudi Arabia	51
77	Australia	12	62	Botswana	34	52	Mauritius	56
77	Austria	12	61	Brunei Darussalam	35	52	Namibia	56
77	Canada	12	60	Israel	35	52	Oman	56
77	United Kingdom	12	60	Lithuania	35	50	Slovakia	59
76	Hong Kong	16	60	Slovenia	35	48	Cuba	60
75	Belgium	17	60	Korea, South	39	48	Greece	60
74	Estonia	18	59	Saint Vincent and the Grenadines	39	48	Jordan	60
74	Ireland	18	59	Cabo Verde	41	47	Croatia	63
73	Japan	20	58	Cyprus	41	46	Sao Tome and Principe	64
71	United Arab Emirates	21	58	Poland	41	46	Vanuatu	64
71	Uruguay	21	56	Costa Rica	44	45	Argentina	66
						45	Belarus	66
						45	Montenegro	66
						45	Senegal	66
						44	Hungary	70
						44	Romania	70
						44	South Africa	70
						44	Suriname	70
						43	Bulgaria	74
						43	Jamaica	74
						43	Tunisia	74
						42	Armenia	77
						42	Bahrain	77
						42	Solomon Islands	77
						41	Benin	80
						41	China	80
						41	Ghana	80
						41	India	80
						41	Morocco	80
						40	Burkina Faso	85
						40	Guyana	85
						40	Indonesia	85
						40	Kuwait	85
						40	Lesotho	85
						40	Trinidad and Tobago	85

⁵²⁹ CORRUPTION perceptions INDEX 2019. *In: Transparency International: The global coalition against corruption.* 2019. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf. Acesso em: 13 fev. 2020.

39	Serbia	91	34	Kazakhstan	113	28	Dominican Republic	137	24	Zimbabwe	158
39	Turkey	91	34	Nepal	113	28	Kenya	137	23	Eritrea	160
38	Ecuador	93	34	Philippines	113	28	Lebanon	137	22	Nicaragua	161
38	Sri Lanka	93	34	Eswatini	113	28	Liberia	137	20	Cambodia	162
38	Timor-Leste	93	34	Zambia	113	28	Mauritania	137	20	Chad	162
37	Colombia	96	33	Sierra Leone	119	28	Papua New Guinea	137	20	Iraq	162
37	Ethiopia	96	32	Moldova	120	28	Paraguay	137	19	Burundi	165
37	Gambia	96	32	Niger	120	28	Russia	137	19	Congo	165
37	Tanzania	96	32	Pakistan	120	28	Uganda	137	19	Turkmenistan	165
37	Vietnam	96	31	Bolivia	123	28	Angola	146	18	Democratic Republic of the Congo	168
36	Bosnia and Herzegovina	101	31	Gabon	123	26	Bangladesh	146	18	Guinea Bissau	168
36	Kosovo	101	31	Malawi	123	26	Guatemala	146	18	Haiti	168
36	Panama	101	30	Azerbaijan	126	26	Honduras	146	18	Libya	168
36	Peru	101	30	Djibouti	126	26	Iran	146	17	Korea, North	172
36	Thailand	101	30	Kyrgyzstan	126	26	Mozambique	146	16	Afghanistan	173
35	Albania	106	30	Ukraine	126	26	Nigeria	146	16	Equatorial Guinea	173
35	Algeria	106	29	Guinea	130	25	Cameroon	153	16	Sudan	173
35	Brazil	106	29	Laos	130	25	Central African Republic	153	16	Venezuela	173
35	Cote d'Ivoire	106	29	Maldives	130	25	Comoros	153	15	Yemen	177
35	Egypt	106	29	Mali	130	25	Tajikistan	153	13	Syria	178
35	North Macedonia	106	29	Mexico	130	25	Uzbekistan	153	12	South Sudan	179
35	Mongolia	106	29	Myanmar	130	24	Madagascar	158	9	Somalia	180
34	El Salvador	113		Togo	130						

Assim como ocorre em outros entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, as constatações brasileiras revelam que os esforços imprimidos pelas agências governamentais anticorrupção, Ministério Público e Poder Judiciário, nos últimos anos no País – bem representados pelo destaque da operação “Lava Jato” – podem estar correndo riscos, especialmente pela inconveniência causada pelos proprietários do poder econômico, político e de autoridade. Se o País realmente deseja avançar e cambiar o atual estágio de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, tornam-se necessárias profundas modificações institucionais por meio da criação de instrumentos legais e estruturais que possam viabilizar uma nova ética universal comprometida com controle e a participação social.

Uma tendência internacional identificada pelo *Índice de Percepção da Corrupção*, em entornos institucionais com crises políticas e econômicas severas, pode-se agravar o exercício das liberdades individuais e coletivas, como a liberdade de expressão e crítica ao sistema governamental. De acordo com a organização Transparência Internacional, o que também concordamos pelos demais dados analisados, os índices negativos crescentes identificados no Brasil podem estar

relacionados com as consequências e efeitos resultantes da operação “Lava Jato”, bem como outras interferências de controle e combate ao fenômeno da corrupção. Aliás, a exemplo do que ocorre no Brasil, como sucedido na Itália e em outros entornos que buscaram afrontar os “donos do poder”, a reação da elite dominante pode dificultar os avanços das medidas de controle e de combate ao fenômeno da corrupção.

O resultado brasileiro constatou algo previsível e esperado, qual seja, uma realidade instável e compatível com a realidade social de um País socialmente dividido, conforme já observado no item 3.6.1 do Capítulo anterior da presente tese, presentes fissuras ocasionadas pelas desigualdades econômicas, políticas e sociais, notadamente, no caso brasileiro, pela “bipolarização” da política nacional, manipulada dolosamente pela elite política nacional. O País parece se encontrar em uma encruzilhada, entre a perseverança ao enfrentamento do fenômeno da corrupção e o retrocesso encaminhado pela reação do sistema governamental corrupto e *sem princípios*⁵³⁰. Como salienta Rubio: *“Governments must urgently address the corrupting role of big money in political party financing and the undue influence it exerts on our political systems”*⁵³¹

Enfim, é muito provável que o fenômeno da corrupção encontre terreno fértil em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, onde o oportunismo populista possa se valer de instrumentos espúrios em busca de vantagens políticas, oportunistas e corruptas. Portanto, em relação ao sistema de justiça e, conseqüentemente, no que respeita a tutela jurisdicional de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, o Brasil deve atentar para algumas questões primordiais, dentre outras: a) o fato da corrupção ser um fenômeno universal, exigindo um enfrentamento estratégico e consciente ajustado a cada realidade cultural, levando-se em consideração, ao mesmo tempo, as peculiaridades de cada entorno institucional e a necessidade de uma cooperação internacional; e b) a conclusão de que o fenômeno da corrupção exige necessariamente uma atuação de controle estratégia e complexa, com dimensões diversas e renováveis, necessitando conhecimento técnico e profissional, bem como o

⁵³⁰ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*: improbidade administrativa, n. 5, Brasília: CNMP, 2015.

⁵³¹ CORRUPTION perceptions INDEX 2019. *In: Transparency International*: The global coalition against corruption. 2019. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf. Acesso em: 13 fev. 2020.

investimento prioritário em um sistema educacional voltado para a construção de uma ética universal comprometida com controle e a participação social.

4.3 CONCLUSÕES GERAIS: RESULTADOS CONFLITANTES

Como podemos verificar acima, a partir da análise objetiva destes dados e informações sobre o sistema de justiça brasileiro, com destaque para atuação proeminente do Ministério Público brasileiro, especialmente na condição de titular da ação penal e do principal articulador constitucional da ação civil pública para responsabilização dos atos de corrupção, é possível afirmar que o órgão Ministerial brasileiro representa um importante e decisivo instrumento de controle judicial e extrajudicial do fenômeno da corrupção. O Ministério Público dispõe da capacidade processual adequada para o exercício da tutela jurisdicional e a responsabilização dos atos de corrupção, devendo, além da execução dos títulos executivos judiciais de condenação determinados nas ações de improbidade administrativa, alcançar o efetivo sancionamento de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos.

Ocorre que, como indicam os dados e os resultados colhidos, embora, a cada ano, milhares de criminais e de improbidade administrativa sejam propostas, recursos interpostos e contrarrazões apresentadas nos processos judiciais, consumindo tempo, dinheiro e energia de fiscais e de agências anticorrupção, nem sempre os resultados esperados são alcançados, o que pode ocorrer por diversos motivos, dentre os quais: a) em decorrência da banalização do ajuizamento de ações “em séries” e da falta de identificação dos fatos criminosos que merecem prioridade na tutela jurisdicional; b) em razão da desfuncionalidade do processo judicial para obter sentenças condenatórias com a responsabilização dos culpados e o ressarcimento do erário; c) em virtude da deficiência e “armadilhas” processuais; e d) em função dos retrocessos impostos pela reação do crime organizado institucionalizado.

Primeiro, a tutela jurisdicional relacionada ao controle dos atos de corrupção deve identificar e priorizar os casos revelantes socialmente, que causam danos graves e nocivos para a sociedade, tanto econômica, como institucionalmente. A aplicação do

ordenamento merece cautela, tanto pelo aspecto da legitimidade constitucional conferida ao Ministério Público, enquanto titular da ação penal e principal tutor da moralidade administrativa, quanto pelas diversas consequências que podem advir da legislação penal e, especificamente, da Lei de Improbidade Administrativa, que visam responsabilizar empresários, agentes públicos, políticos e governantes por práticas corruptas. É que o manejo de ações penais e das ações civis públicas para a responsabilização de atos corruptos, merece cautela e coerência, devendo compromisso com um controle judicial objetivo e republicano, incompatível, pois, com a banalização do ajuizamento de ações “em séries” por meio de atuações institucionais padronizadas a partir da eleição de “temas” genéricos, sem a necessária conferência específica em relação a cada situação concreta. Neste particular, analisando a realidade do Ministério Público brasileiro, é preciso desbanalizar o uso da ação civil pública de responsabilização dos atos de improbidade administrativa.

Por outro lado, os dados também podem sugerir que a aplicação indistinta, indiscriminada e desproporcional das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, podem gerar incertezas e inseguranças jurídicas, dando tratamento igual para situações distintas, aplicando as mesmas sanções para atos gravíssimos de corrupção, assim como para atos meramente irregulares. Com efeito, a Lei n. 8.429/92, em seus arts. 9º, 10 e 11, estabeleceu situações específicas, classificando-as como atos de corrupção, cuja prática ocasionará como resultado a aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do art. 12⁵³², sujeitando os empresários corruptores, agentes públicos,

⁵³² Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações: I - na hipótese do artigo 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos; II - na hipótese do artigo 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos; III - na hipótese do artigo 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos, pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio

políticos e governantes corruptos, – na gradação estabelecida na Lei – às seguintes penalidades: a) suspensão dos direitos políticos; b) perda da função pública; c) ressarcimento integral do dano; d) perdas dos bens obtidos irregularmente; e) multa civil; e f) proibição de contratar com Administração Pública e receber benefícios. Aliás, neste particular, notadamente no que respeita aos municípios brasileiros, diante das carências estruturais financeiro-administrativas, a aplicação “automática” da Lei de Improbidade Administrativa acaba prejudicando muitos administradores públicos e governantes, embora mal assessorados, honestos.

Segundo, quando um sistema de justiça se apresenta de forma capenga e desconforme, pode apresentar uma disfunção processual, dificultando ou, mesmo, impossibilitando, a prestação da tutela jurisdicional, seja no que se refere às condenações de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, seja em relação ao ressarcimento do erário. O que muitas vezes ocorre na prática forense, embora sejam efetivadas algumas raras condenações, com a espera de julgamentos de recursos, a tutela jurisdicional se apresenta ao final inadequada e ineficiente para os fins propostos. Ainda que existam decisões judiciais condenatórias, os réus dificilmente cumprem eventuais penas privativas de liberdade; o ressarcimento ao erário acaba não se efetivando; os bens indevidamente acrescidos ao patrimônio de empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos, continuam em suas mãos; e as multas aplicadas acabam não sendo pagas diante das dificuldades práticas de levar a termo as respectivas execuções judiciais. Todo esse contexto de inefetividade da tutela jurisdicional acentua aquela que talvez seja a pior consequência desta tragédia, desacreditando o próprio sistema de justiça, qual seja, a desmoralização do Estado-Juiz que perde toda a sua credibilidade junto à sociedade.

Ademais, só para se ter uma noção da deficiência do sistema de justiça brasileiro, milhares de empresários corruptores condenados a não receber benefícios ou incentivos creditícios, seguem contratando empréstimos com juros públicos subsidiados e recebendo outros créditos e benefícios estatais, por exclusiva ausência de uma

de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos. Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

burocracia estatal eficiente de controle do fenômeno da corrupção e da falta de interação entre os poderes e órgãos estatais.

Terceiro, e não menos grave, as deficiências decorrentes do uso ardiloso do processo. Muitos causídicos utilizam prazos e recursos disponíveis legalmente com o único intuito de adiar ou inviabilizar – via prescrição – a entrega da tutela jurisdicional. Nestes casos, o problema não reside na identificação e priorização da tutela jurisdicional mais adequada, mas na “impossibilidade processual” de responsabilizar efetivamente as práticas corruptas comprovadamente ocorridas, deixando-se de punir exemplarmente empresários corruptores, agentes públicos, políticos e governantes corruptos. Com a distorção do processo judicial e, conseqüentemente, com a manipulação da prestação jurisdicional, novas práticas e técnicas de corrupção se reproduzem continuamente diante da impunidade e da ineficiência do controle judicial. Embora o tema seja complexo e de difícil resolução, é preciso modernizar o sistema processual, evitando chicanas e artifícios ardilosos meramente procrastinatórios, utilizados corriqueiramente pelos atores do processo. Aliás, como vimos no item 4.2.2.3 – *Efetivação das Condenações por Atos de Improbidade Administrativa e a Efetividade para o Controle e Combate ao Fenômeno da Corrupção* –, o cabimento e à conveniência institucional de se promover cumprimento provisório e definitivo das condenações por práticas corruptas, adota pressupostos objetivos de combate à impunidade e à atuação defensiva meramente protelatória que orientaram a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

Quarto, inegavelmente, as reações desmedidas e delituosas impostas pelos agentes corruptos infiltrados nas instituições públicas, impondo retrocessos e dificuldades para o controle e o combate ao fenômeno da corrupção, muitas vezes, inclusive, legislando em causa própria. Embora os avanços no controle e combate ao fenômeno da corrupção tenham sido inegáveis nos últimos anos no sistema de justiça brasileiro, o retrocesso atual no combate à corrupção parece afetar o sistema econômico, político e social, especialmente pelas conseqüências dos resultados judiciais advindos da operação “Lava Jato” que, para se ter uma ideia, soma 2.252 anos de condenações para 159 réus, dos quais 11% estão presos e encarcerados, muitos dos quais,

empresários corruptores, políticos e governantes corruptos, com poder e prestígio na sociedade brasileira.⁵³³

Estes retrocessos impactantes no sistema de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, determinam consequências negativas para toda a sociedade brasileira, haja vista que retiram a confiança social num sistema de justiça imparcial e efetivo que possa aplicar o ordenamento jurídico indistintamente a todos, independentemente do exercício do poder econômico, político ou de autoridade. A exemplo da operação “Mãos Limpas”, que ocorreu na Itália, a operação “Lava Jato”, também vem sofrendo uma forte reação por parte da classe política e empresarial que se vê ameaçada por investigações, processos e condenações por práticas corruptas diversas. Só para se ter uma ideia, a pretexto de aperfeiçoar medidas de controle e de combate à corrupção, o Senado Federal brasileiro emendou e aprovou o Projeto de Lei da Câmara n. 27, de 2017, que tratava originalmente das *Medidas de Combate à Corrupção*⁵³⁴, incluindo a criminalização de condutas de magistrados e membros do Ministério Público que, por ventura, venham, respectivamente, a atuar ou, a proferir julgamentos, impedidos por motivação político-partidária. O pretexto legal de tipificar o crime abuso de autoridade próprio para juízes e membros do Ministério Público – não fosse a subjetividade motivação político-partidária pretendida –, tem o nítido propósito de intimidar, desestimular e impedir a tutela da moralidade administrativa, assim como dos crimes contra a Administração Pública, notadamente contra grandes empresários e políticos de destaque, limitando ou, mesmo, impedindo o controle e o combate da corrupção de alto bordo, enfim, dos crimes de colarinho branco. A repercussão

⁵³³ SILVA JUNIOR, Altamiro et al. Retrocesso no combate à corrupção afeta economia do País, afirmam participantes de debate no ‘Estado’. *In: Estadão*, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/retrocesso-no-combate-a-corrupcao-afeta-economia-do-pais-afirmam-analistas/>. Acesso em: 31 dez. 2019.

⁵³⁴ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017**. Medidas de Combate à Corrupção nº 27, de 4 de abril de 2017. Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>. Acesso em: 31 dez. 2019.

internacional foi amplamente negativa, dentre outras organizações, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE⁵³⁵, por exemplo, fez uma advertência pública duríssima ao Governo brasileiro criticando e questionando os malfadados dispositivos da Lei de Abuso da Autoridade aprovada pelo Senado Federal, haja vista a flagrante ameaça que representa para a independência de magistrados e membros do Ministério Público na difícil missão constitucional de controle e de combate ao fenômeno da corrupção.

⁵³⁵ “*The OECD Working Group on Bribery reaffirms the importance of the independence of prosecutors and judges and is concerned that Brazil’s achievements in fighting corruption may be seriously jeopardised by recent legislative developments. On 26 June 2019, the Brazilian Senate adopted a Bill which, in addition to some positive developments in tackling corruption, introduces an overly broad definition of the offence of abuse of authority by judges and prosecutors, characterised by some subjective elements. The Working Group is seriously concerned that, if approved, this broad definition could serve as a mechanism for corrupt individuals to unfairly attack justice-seeking prosecutors and judges for appropriately doing their jobs and have a significant chilling effect on anti-corruption prosecutions and investigations in Brazil and beyond. It could also affect Brazil’s ability to fully meet its obligations under the Anti-Bribery Convention, in particular under Article 5 on independent investigations and prosecutions. The Working Group had already voiced similar concerns on the Bill in the past. Some of its current provisions do, however, appear to address a number of Working Group recommendations made to Brazil during its Phase 3 evaluation in October 2014. In particular, it would increase the sanctions and extend the limitation period to allow more time to prosecute and sanction individuals in foreign bribery cases. By contrast, other provisions are vague and undefined. For example, certain provisions state that the offence is committed for “mere whim or personal satisfaction” without any definition. This is overly subjective and could lead to abuse in its application. In October 2016, the Working Group commended Brazil for its progress in implementing the recommendations it received during its Phase 3 evaluation in October 2014. Of the Working Group’s 39 recommendations to Brazil, 18 had been fully implemented and 13 partially implemented. The Group encouraged Brazil to continue its efforts to implement the remaining 8 recommendations. Since its Phase 3 evaluation, Brazil has successfully investigated, prosecuted and sanctioned foreign bribery offences in prominent multi-jurisdictional cases. The Working Group invites the Brazilian authorities to address the identified shortcomings in the ongoing legislative process, keeping in mind the provisions of Article 5 of the Convention. While recognising the exemplary work already accomplished by Brazil, and fully respecting the Brazilian legislative process, the Working Group strongly encourages Brazil to continue its positive trend of reforms while preserving its prosecutors and judges’ full capacity to investigate and prosecute foreign bribery. Brazil will provide a written report to the Working Group on the status of the Bill in October 2019. For further information, journalists are invited to contact Daisy Pelham of the OECD Anti-Corruption Division (+33 (0)1 45 24 90 81) or the OECD Media Division (+33 (0)1 45 24 97 00). (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **OECD Anti-Bribery Convention in Brazil.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-oecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019). Working with over 100 countries, the OECD is a global policy forum that promotes policies to improve the economic and social well-being of people around the world”. In: *Abuse of authority provisions adopted by the Senate raise concerns over Brazil’s capacity to ensure independence of prosecutors and judges in fighting corruption.* (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Abuse of authority provisions adopted by the Senate raise concerns over Brazil’s capacity to ensure independence of prosecutors and judges in fighting corruption.** 1 jul. 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/abuse-of-authority-provisions-adopted-by-the-senate-raise-concerns-over-brazil-s-capacity-to-ensure-independence-of-prosecutors-and-judges-in-fighting-corruption.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019).*

Diante do quadro apresentando, em que pese os inegáveis avanços na prestação da tutela jurisdicional afeta ao controle do fenômeno da corrupção, é preciso aperfeiçoar o sistema de justiça, estruturando, orientando e capacitando, técnica e operacionalmente, os atores jurídicos, racionalizando o uso do processo prioritariamente para casos de corrupção danosos à sociedade. É preciso, ao tempo em que se agilizem os trâmites processuais por meio de sentenças judiciais imediatas, eficientes e eficazes – evitando-se a reprodução contínua da impunidade –, preservar o contraditório e a ampla defesa, responsabilizando, justa e proporcionalmente, os delinquentes comprovadamente culpados. Eventuais irregularidades administrativas devem ter tratamento diferenciado, preferencialmente fora da tutela jurisdicional do controle da corrupção, mediante a atuação preventiva, por meio de orientações, termos de ajustamento de condutas ou acordos extrajudiciais, evitando-se abusos, injustiças, interferências indevidas e abordagens desproporcionais na iniciativa privada e na Administração Pública.

Compreendendo um pouco melhor o diagnóstico da realidade da tutela jurisdicional do fenômeno da corrupção no Brasil, assim como seus avanços e dificuldades, certamente aplicáveis – de alguma forma ou em algum grau de semelhança –, a outros entornos institucionais débeis próprios de países em desenvolvimento, onde a corrupção também se apresenta como um problema de ação coletiva, cumpre analisar no 5º e último Capítulo desta tese, como o sistema educacional, ao formatar uma nova ética universal comprometida com o controle e a participação social, pode ser um instrumento poderoso de apoio aos diversos tipos de controles do fenômeno da corrupção, inclusive, no que respeita a consolidação de uma tutela jurisdicional mais justa e eficiente, levada a efeito por meio da aplicação de um ordenamento legal imparcial, acessível e que alcance a todos os cidadãos, independentemente do exercício do poder econômico, político e de autoridade, enfim, pouco importando raça, cor, religião, sexo, idade, condição econômica ou ideologia.

CAPÍTULO 5 – A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA E A CONFIANÇA SOCIAL

5.1 BREVES CONSIDERAÇÕES

Como podemos afirmar, confirmar e reafirmar, de acordo com os argumentos postos nos capítulos anteriores da presente tese, em determinados entornos institucionais débeis, imparciais e desacreditados, a corrupção pode se apresentar como um problema de ação coletiva, situação em que os mecanismos tradicionais de controle ao fenômeno tendem a não ser suficientes para o controle e o combate ao fenômeno da corrupção. Nesse sentido, a compreensão da chamada “cultura da corrupção” e seu possível contágio social endêmico, bem como a análise do caminho histórico que possibilitou alguns casos de sucesso no controle do fenômeno, são medidas necessárias para o enfrentamento “inteligente” da problemática. É preciso verificar se, como e quais, estratégias anticorrupção baseadas em ferramentas educativas foram capazes de formatar uma ética de controle social permanente, vigilante e eficiente.

Por vários anos ignorado como um problema econômico, político e social, relevante e decisivo para a determinação da boa governança, o controle do fenômeno da corrupção se converteu na “bola da vez”, ao menos, teoricamente, nos discursos retóricos de muitos políticos e governantes, havendo uma reorientação por parte da comunidade internacional no sentido de estimular o cumprimento dos compromissos assumidos por entidades e governos, buscando priorizar a redução das causas e consequências do fenômeno da corrupção em todos os âmbitos e esferas, dentre outras, locais, regionais, nacionais e internacionais. Como ressalta Jimenez:

Depois de ser, durante muitos anos, um problema ignorado, a luta contra a corrupção se converteu num objetivo prioritário na maior parte dos organismos internacionais nas últimas décadas. Vem surgindo importantes convênios para obrigar os Estados participantes a se comprometer na redução da corrupção em todos os âmbitos, regionais e internacionais, destacando-se o trabalho da ONU (UNCAC), a OCDE, o Conselho da Europa (GRECO) o OEA (MESICIC), dentre outros. Recentemente, inclusive a União Européia demonstrou empenho em colocar em prática um instrumento que permitiu incentivar os distintos Estados membros a combater a corrupção. É o “Informe Anticorrupção da UE”, o qual é dirigido pela Comissão Européia e cuja primeira edição foi publicada em fevereiro de 2014.

A mudança na atitude para o fenômeno tem sido espetacular. É consequência de uma mudança radical na forma de entender os fatores que explicam o desenvolvimento econômico e social dos países. Após o paradigma estritamente econômico sobre a acumulação de recursos que informou as políticas do fracassado “Consenso de Washington”, se desenvolveu um novo paradigma, exemplificado pelo extraordinário êxito do livro de Daron Acemoglu e James Robinson (2012), que dá ênfase especial na decisiva importância das instituições políticas em explicar a prosperidade econômica das sociedades. De acordo com o novo consenso entre acadêmicos e os organismos internacionais, a corrupção política é um obstáculo considerável na luta para assegurar o progresso das sociedades e, portanto, seu combate deve ser um objetivo prioritário da política nacional, fomentado e estimulado o papel dos organismos internacionais.

Estas mudanças têm dado lugar a toda uma “indústria” anticorrupção que tem estimulado, por sua vez, a colocação de inúmeras experiências de reformas institucionais em todo tipo de país. Contudo, boa parte destas reformas (as bem-intencionadas e as nem tanto), para não dizer a maioria delas, apresentam um resultado não muito animador. O que explica o fato das políticas anticorrupção fracassarem com tanta frequência? Este texto tenta oferecer uma resposta a tal pergunta. Para tanto, se analisa em primeira instância quais são as características que compartilham muitas das reformas anticorrupção, que normalmente estão baseadas na conhecida teoria do agente-principal, que entende que este (o principal) em cujo nome atuam aqueles (os agentes), está sempre interessado em controlar a estes últimos. Continuamente, se apresenta uma perspectiva diferente sobre o tema da corrupção que evita esta compreensão débil. Finalmente, o último apartado extrai as consequências para a luta contra a corrupção que se desprendem desta outra forma de entender o fenômeno.⁵³⁶

Embora exista efetivamente uma nova tendência internacional para o estímulo de medidas e a utilização de instrumentos que possam limitar e controlar o fenômeno da corrupção, em algumas democracias mais frágeis, o compromisso assumido pode estar apenas nos discursos, encontrando na prática o estabelecimento da desordem institucional caracterizada pela perda de referências e a desestabilização do sistema social, econômico, político e jurídico, aceitando na impunidade dos delitos, a institucionalização dos atos de corrupção na burocracia estatal.

A dificuldade de punição daqueles que detêm o poder econômico, político e de autoridade, os quais, valendo-se de relações íntimas, interesses inconfessáveis e sempre resguardados pelas “melhores razões de Estado”, autoriza nestes entornos institucionais

⁵³⁶ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015, p. 12-3.

a transgressão do ordenamento jurídico e legal. Assim ocorrendo, apenas para indicar um exemplo prático tradicional, nestas condições, como poderia a boa governança ser compatível com a atuação de políticos comprometidos prioritariamente com os patrocinadores (doadores) de campanhas eleitorais? Se a teoria e as evidências apresentadas pelos reiterados escândalos de corrupção ocorridos em muitos países subdesenvolvidos e, em desenvolvimento, ainda não parecem convincentes aos olhos de muitos organismos internacionais, o fato é que, além de não honrar os compromissos internacionais assumidos no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, muitas estruturas tradicionais de poder limitam, perseguem e prejudicam os atores anticorrupção, haja vista que o sistema de justiça – na concepção dos “donos do poder” – só poderia alcançar os de pés descalços, lembrando novamente Galeano⁵³⁷. Investigações, processos judiciais e condenações, a exemplo da operação “Lava Jato” no Brasil, são pontos isolados – e inconvenientes – fora da regra convencional esperada, merecendo castigo e reprimenda diante da audácia consistente na aplicação imparcial do ordenamento legal indistintamente a todos os indivíduos, independentemente do exercício do poder respectivo. Não se esqueça que nestes países fragilizados pela presença de instituições débeis, a corrupção não é um desvio ou uma anomalia, mas, sim, a norma a ser observada, seguida, respeitada e cumprida “religiosamente” pelo sistema tradicional.

A aplicação parcial do ordenamento jurídico, a omissão e a cumplicidade dos poderes constituídos, é denominador comum estabelecido pela “cultura da corrupção” como forma de transgressão dos mais variados princípios públicos e direitos fundamentais, própria, como se disse, de entornos institucionais débeis. Este tipo de arbitrariedade deve ser compreendido a partir das características de Estados neoautoritaristas, com a aplicação de critérios subjetivos para consecução das metas de governo, sempre pautadas por relações íntimas de amizade, parentesco e retribuições pessoais. Como se constatou, a ordem jurídica – instável e flexível – é marcada pelo casuísmo e pela arbitrariedade do sistema de justiça.

⁵³⁷ “*La justicia es como las serpientes, solo muerde a los descalzos*”. (GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso**. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999).

Quando isso ocorre, o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, se erigindo num dos principais fatores disseminadores da banalização da violência que notadamente vem tomando conta de muitas sociedades modernas em todo o planeta, não só visível no meio político-partidário e governamental, como nas prisões superlotadas, nas escolas abandonadas, nos hospitais sucateados e na guerra xenofóbica que já começa a tomar conta de muitos países e continentes.⁵³⁸ Ela funciona como um aditivo ao “salve-se quem poder”, onde a lei dos mais fortes e dos mais espertos, pode garantir a própria sobrevivência, não existindo comprometimento ou responsabilidade para com os imigrantes forasteiros, apenas para dar mais um exemplo evidenciado nos dias atuais.

Aliás, exemplos modernos com as vísceras expostas, observam-se a formação de comportamentos e movimentos organizados contra os fluxos migratórios e às populações estrangeiras que fogem da miséria, de guerras e de outras condições subumanas. Parêntese seja feito para a gravidade da situação mundial, como, apenas para registrar alguns exemplos, os inúmeros cidadãos mexicanos e outros povos latino-americanos que sofreram discriminações, ataques e mortes nos Estados Unidos da América⁵³⁹; os 80 estrangeiros que foram assassinados em um atentado nacionalista de extrema direita na Noruega em 2011⁵⁴⁰; o cemitério dos imigrantes “sem nome” na Grécia⁵⁴¹; as diversas detenções indevidas de imigrantes na Espanha⁵⁴²; ou, ainda, no

⁵³⁸ É bem verdade que a xenofobia e a remontada de governos extremistas de direita não é um fenômeno exclusivo de entornos fragilizados institucionalmente, alcançando universalmente às grandes potências mundiais, sendo comum a existência de grandes movimentos avessos a estrangeiros, com o predomínio de preconceitos e perseguições, inclusive, mediante atos de violência física.

⁵³⁹ FAUS, Joan. Crianças imigrantes relatam maus-tratos, frio intenso e humilhações em centros nos EUA. *In: EL PAÍS*, Washington, 19 jul. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/19/internacional/1531961414_789237.html. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁴⁰ TIROTEIO deixou 80 mortos em ilha norueguesa, diz polícia. *In: BBC News Brasil*. 22 julho 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110722_noruega_vitimas_pai. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁴¹ SÁNCHEZ-VALLEJO, María Antonia. O cemitério dos imigrantes sem nome: Ilha grega de Lesbos improvisa cemitério para centenas de imigrantes mortos em naufrágios. *In: EL PAÍS*, Lesbos, 27 mar. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/25/internacional/1458932541_917623.html. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁴² BELAZA, Mónica Ceberio. A vida em uma prisão para imigrantes irregulares em Madri. *In: EL PAÍS*, Madri, 22 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/16/internacional/1489666035_287127.html. Acesso em: 15 jul. 2020.

Brasil, com a atual crise gerada pela imigração de venezuelanos que fogem desesperados de seu país⁵⁴³. A chamada “globalização”, desordenada, parece ter virado o mundo de ponta cabeça, com a constatação de diversas ocorrências de situações flagrantes de xenofobia, cada vez mais frequentes, notadamente em razão do aumento do fluxo de imigrantes em todo o planeta e a crise econômica mundial, fator este que se agrava potencialmente com a nova crise mundial – inédita e ainda com reflexos incertos e preocupantes – decorrente do Coronavírus – COVID-19⁵⁴⁴.

Arendt ao identificar *the banality of evil*⁵⁴⁵, observa como os crimes nazistas extrapolaram os limites do ordenamento então vigente, reconhecendo em Adolf Eichmann a face mais obscura e inesperada do mal: a banalidade do mal. Certamente não quis dizer que o mal, em si, é banal e, como tal, dentro de certa normalidade, deve ser previsto e aceito. Na verdade, apenas identificou algo improvável, qual seja, uma nova forma de atrocidade (des)humana que consegue passar uma normalidade aceitável socialmente.

Dito isso, em tempos crescentes de polarização ideológica pelo planeta e da ostentação absurda de discursos ideológicos nacionalistas – veja o exemplo do ex-secretário da Cultura do atual Governo Federal brasileiro, Roberto Alvim, ao se apropriar da fala do nazista Joseph Goebbels⁵⁴⁶ – o imaginário totalitário moderno pode ser mais

⁵⁴³ MENDONÇA, Heloísa. Roraima à flor da pele. *In: EL PAÍS: Êxodo Venezuelano*, 22 ago. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/22/politica/1534965762_180606.html. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁴⁴ “COVID-19 (do inglês *Coronavirus Disease 2019*) é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2). Os sintomas mais comuns são febre, tosse e dificuldade em respirar. Cerca de 80% dos casos confirmados são ligeiros ou assintomáticos e a maioria recupera sem sequelas. No entanto, 15% são infecções graves que necessitam de oxigênio e 5% são infecções muito graves que necessitam de ventilação assistida em ambiente hospitalar. Os casos mais graves podem evoluir para pneumonia grave com insuficiência respiratória grave, falência de vários órgãos e morte”. WIKIPÉDIA - Enciclopédia Livre. **COVID-19**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁵⁴⁵ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁵⁴⁶ Em 17 de janeiro de 2020, o Secretário Especial de Cultura do Governo brasileiro, Roberto Alvim, veiculou um vídeo nas redes sociais se apropriando do discurso do nazista Joseph Goebbels, tendo sido demitido horas depois em virtude da repercussão negativa mundial. Disse Alvim, similar ao discurso de Goebbels retratado no livro *Goebbels: a Biography*, de Peter Longerich: “*A arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional. Será dotada de grande capacidade de envolvimento emocional e será igualmente imperativa, posto que profundamente vinculada às aspirações urgentes do nosso povo, ou então não será nada*”. (APÓS referência a Goebbels, secretário de Cultura Roberto Alvim diz que

facilmente identificado e visível. Todavia, a banalidade do mal, resumida na falta da capacidade mental de pensar e refletir individualmente em relação a cada situação específica concreta, enfim, de se colocar no lugar do outro, pode ser compreendida modernamente através da adoção universal de soluções totalitárias independentes da existência de Estados-Nacionalistas ou de “líderes” totalitários como Joseph Goebbels.

A superficialidade do pensamento e do debate polarizado contemporâneo, esta, sim, deveria causar maior preocupação e revolta, notadamente em sociedades como a brasileira, onde a banalidade do mal se vale de frases clichês – de direita ou de esquerda – para enfrentar o confronto imaginário entre “nós *versus* eles”, criando o inimigo imaginário necessário para a manipulação do poder. Se assim for, sem perceber e, o que é muito pior, estamos colaborando para a realização de mais um imaginário atroz que se torna realidade, com a exclusão de milhares de seres humanos descartáveis, supérfluos, estorvos sociais, bichos sem cidadania, sem direitos e sem dignidade.

Portanto, o perigo contemporâneo da banalidade do mal, muito além de discursos imbecis e expressamente totalitários, como aquele proferido pelo ex-secretário da Cultura Roberto Alvim, é reproduzido no imaginário de muitos cidadãos considerados como democratas que, ainda que com discursos retóricos libertários e garantistas, alimentam a superficialidade dos debates polarizados, reforçando a conspiração silenciosa levada a cabo através de novos instrumentos totalitários imperceptíveis ao olho nu, normalizando – bem debaixo de nossos narizes – a aceitação da existência de seres humanos de segunda classe, supérfluos, sem direitos, refugiados, bichos excluídos do mundo “civilizado”.

Outro aspecto que também não pode passar despercebido é que governos neoautoritaristas são irmãos gêmeos da corrupção, fenômeno este que – como pacificado nos capítulos anteriores – tem sua origem na degeneração social de hábitos e de costumes avessos ao cumprimento de regras de convivência social e ao respeito de normas coletivas. A corrupção, associada à arbitrariedade de governos neoautoritaristas, acaba por determinar “um vale tudo”, possibilitando a supremacia do interesse privado

semelhança com discurso nazista foi 'coincidência retórica'. *In: BBC News Brasil*. 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51149261>. Acesso em: 03 mar. 2020).

sobre o público ou, dito de outra forma, o apoderamento privado do que deveria ser de todos.

Conforme ensina Filgueiras:

A corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política. Estes momentos de mau funcionamento do sistema institucional da política estão associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças, simples, sujeitas à captura por parte da burocracia do Estado e pouco coesas.⁵⁴⁷

Conforme abordamos no item 2.4.3 desta tese, intitulado *Educando para a Impunidade*, políticos e governantes, desvirtuando o exercício constitucional de suas atribuições, se apresentam como réus injustiçados sujeitos a processos judiciais arbitrários e fascistas, segundo sustentam, vítimas de inquisidores modernos. Conforme argumenta Rodriguez:

Ser preso e ir para a cadeia nesse caso, mesmo que seja lícito, jurídico, não seria justo. Todo preso ou presa em condições como essa acabaria ocupando, segundo esse ponto de vista, a posição de um verdadeiro herói. Alguém que foi capaz de jogar de acordo com as regras de um sistema corrupto, ou seja, fazer política como todo mundo faz, não para enriquecer individualmente, e sim para promover mudanças sociais importantes para nosso país. Os fins justificariam os meios, portanto, e a legitimidade da punição estatal e do estado de direito como um todo ficaria, assim, em posição de xeque, na iminência de sacrificar um herói.⁵⁴⁸

Portanto, a corrupção, quando se transforma num problema de ação coletiva, pode nos fornecer evidências para examinar até que ponto o fenômeno pode ser contagioso e/ou incurável no tecido social já contaminado – muitas vezes – (ir)reversivelmente. As práticas corruptas disseminadas na burocracia estatal, potencializam, dentre diversas possibilidades, o pagamento de subornos e outras práticas corruptas, estimulando, por meio da reprodução de círculos viciosos negativos, o contínuo e aperfeiçoado desenvolvimento de novos crimes e atividades inovadoras envoltas ao fenômeno da corrupção. Os efeitos de contágio social podem aumentar a

⁵⁴⁷ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo et al (org.) **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 48-9.

⁵⁴⁸ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Contra o fanatismo textualista: Corrupção, jeitinho brasileiro e estado de direito. *In*: **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 61-76, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 mar. 2020.

demanda pelo próprio fenômeno da corrupção, uma vez que muitos cidadãos – recordando novamente os ensinamentos de Klittigardi⁵⁴⁹ – ao calcular os riscos e as vantagens de aderir às práticas corruptas, percebem a oportunidade da recompensa, confiantes na manutenção do tratamento ordinário concedido pelas autoridades públicas aos grandes criminosos, qual seja, a permissão “legal” para corromper, lucrar, matar e delinquir impunemente.

Goel e Nelson⁵⁵⁰, ao analisarem pesquisas empíricas sobre o fenômeno da corrupção, constataam a tendência contagiosa de práticas corruptas em entornos sociais onde a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, presente uma maior incidência de práticas corruptas quando a possibilidade de ser pego é remota e, os pagamentos de subornos, financeiramente vantajosos. Verificando a realidade dos Estados Unidos da América, em níveis estaduais entre os anos de 1995 e 2004, destacam o efeito contagiante da “corrupção vizinha”, que acaba por implicar em estímulos para que outros cidadãos sigam os exemplos que presenciam ao seu lado. Os resultados fornecem um diagnóstico adicional pessimista, concluindo que o “câncer parece ser maligno”. Os efeitos deste contágio nefasto, segundo os autores, determinam implicações importantes no sistema político, sem falar nos impactos econômicos e sociais. Assim, para que se consiga uma melhor eficácia no controle do fenômeno da corrupção, as políticas, programas e contratações governamentais devem se revestir de absoluta transparência, reduzindo-se as possibilidades de transações escamoteadas ou oficiosas. Ademais, o que é, ainda, pior e mais trágico, especialmente nestes entornos institucionais marcados por crises contínuas e repetidas, as atividades corruptas tendem a aumentar em momentos de crises econômicas, muito embora se apresentem mais salientes, visíveis e questionáveis socialmente. Em sentido oposto, sociedades com sistemas econômicos, políticos e sociais equilibrados, com acesso a um sistema educativo capilar e desenvolvido, com menores índices de desigualdade social, estarão mais habilitadas

⁵⁴⁹ KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

⁵⁵⁰ GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. **In: Journal of Policy Modeling**. Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

para a tarefa de controle e redução do fenômeno da corrupção. Como evidenciam Goel e Nelson, a partir das pesquisas apresentadas:

Empirical research on corruption has gained prominence in recent years as better data have become available and as corruption has featured more prominently on the public's and the politicians' radar screen. This paper adds to the literature by examining whether corruption acts are contagious in that there is a demonstration effect at play (Andvig & Moene, 1990; Wirl, 1988 somewhat recognize this possibility). Greater corruption in an area might signal greater rents to be had. Alternately, it might signal a lower probability of being caught and/or being punished. Yet another possibility might be that bribery is more appropriately viewed as a part of doing business in certain regions and over time greater numbers of individuals might learn the mechanisms associated with offering and accepting bribes (Lambsdorff & Teksoz, 2005).

Using state-level U.S. data over 1995–2004, the key findings of this study may be thus summarized. The main variable of interest, namely, the effect of neighboring corruption is positive and statistically significant in all cases, implying that corruption does appear to be contagious. Viewed alternately, President Wolfensohn was right in terming corruption as a cancer and our results provide the further diagnosis that the cancer seems to be malignant. A 10% increase in corruption in neighboring states appears to increase corruption in a state somewhere in the range of 4–11%.

Of the different types of government spending, only the federal spending seems to have a significant impact on corruption, while spending by the state and local governments does not seem to be relevant.¹⁸ Further, defense and non-defense spending seem to have opposite effects on corruption, with the former contributing to corruption. Corruption increases in periods of high unemployment, while the effects of personal income and relative wages do not appear to be statistically significant. Some of these findings are at odds with the literature due to different data sets (cross-country data versus single country data), time period or the set of explanatory variables considered.

Of the variables controlling for detection and punishment of corrupt individuals, greater corrections employment reduces corruption, while greater judicial employment seems to increase corruption. Changes in the police force do not seem to have a statistically significant impact. These findings hold when we control for the disproportionate effects of the Washington, DC area and when a pooled sample is estimated. Further, contagion effects are also found in a simple model of the causes of murder rates.

Besides adding to the literature, the existence (or a lack thereof) of contagion effects has important policy implications. For instance, if a contagion effect is present, then corruption control resources may be focused on certain areas where corruption begins to rear its head. Failure to check corruption in certain areas would likely lead to its spread to other areas. Alternatively, allocating resources to corruption control may yield spillover benefits in terms of reducing corruption in neighboring jurisdictions. Economic efficiency dictates that these benefits should be taken into account when policy makers make decisions on resource

allocations to law enforcement agencies charged with the responsibility to control corruption by public officials.

Also, in terms of their impacts on corruption, all government spending are not created equal, nor are all types of policing, enforcement and judicial employment. Our results suggest that while some types of government spending (e.g., federal spending at the state level (GSPfederal) in Table 2) and certain types of government employment (e.g., Corrections) reduce corrupt activity, other types of spending (such as spending on defense) and employment (Judicial) might have the opposite effect. It is possible for these effects to cancel each other. Thus, to be effective, corruption control expenditures should be coordinated across different government functions, keeping in view their impacts on corruption. Policies that bring about greater transparency in government procurement, especially defense, may be helpful in reducing rent seeking. Another implication relates to the overall state of the economy. It seems that corrupt activities increase during economic downturns as evidenced by the negative sign on per-capita income and the positive sign on unemployment in Table 2 (although only the latter effect is statistically significant). Therefore, policies inducing economic well-being are likely to reduce corruption. This task is complicated by the possible simultaneity between corruption and economic growth. Future research could provide evidence of contagion effects for other jurisdictions.⁵⁵¹

Aliás, como já tivemos oportunidade de analisar no Capítulo 2º, item 2.1 – *Uma Questão Cultural ou Institucional?* –, a influência cultural, embora não exclusivamente determinante, exerce um papel influente no desenvolvimento da problemática. Neste particular, Philipps Zeballos⁵⁵², ao destacar a importância do enfoque cultural para a (re)construção das instituições na América-Latina, a partir da análise do fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, conclui que os altos níveis de corrupção estão diretamente relacionados com o subdesenvolvimento e o exercício rústico da política patrimonialista, haja vista as visíveis diferenças dos padrões políticos e democráticos desenvolvidos. O autor, também, acaba por relacionar a ausência de reformas institucionais que fortaleçam a construção de uma ética universal comprometida com o controle social, por meio da valorização dos princípios da honestidade, probidade, universalismo e mérito, com a alta incidência do fenômeno da corrupção em

⁵⁵¹ GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. *In: Journal of Policy Modeling*. Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

⁵⁵² ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020.

determinados entornos culturais que criam obstáculos e círculos viciosos negativos que dificultam, ou mesmo impossibilitam, o desenvolvimento das reformas institucionais desejadas. Como adverte o autor:

En uno de sus textos menos conocidos, Modernización y Corrupción (1968), Samuel P. Huntington relaciona directamente altos niveles de corrupción con falta de modernización política estableciendo que «Las diferencias entre los niveles de corrupción entre las sociedades “modernas” y “desarrolladas” del “mundo Atlántico” respecto a Latinoamérica, África y Asia, reflejan en gran medida las diferencias de la modernización y desarrollo político» (Huntington, 1968 p.253). Además, asocia la falta de reformas del Estado en el sentido de promover los principios de honestidad, probidad, universalismo y mérito con el problema de la corrupción señalando la cultura como uno de los principales obstáculos para llevar a cabo estas reformas porque si la cultura de la sociedad no distingue entre el rol del rey como una persona privada y su rol como Rey, es imposible acusar al rey de corrupción cuando toma dinero público [...] entonces sólo cuando tal distinción es clara, es posible comenzar a definir algunos comportamientos como corruptos» (Huntington, 1968, p.254). Este razonamiento finalmente conduce a Huntington a decir, en una suerte de predicción culturalista, que los países «mulatos» de América Latina (Panamá, Cuba, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Haití) tendrán más altos niveles de corrupción ya que parece haber mayor desigualdad y mucha menor rigidez en la estructura social que en los países «indios» (México, Ecuador, Guatemala, Perú y Bolivia) o países «mestizos» (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay) (Huntington, 1968, p.258). En resumen, su propuesta de modernización del Estado tendría como objetivo principal contrarrestar la cultura de algunas sociedades que mantendrían «normas tradicionales» e impedirían alcanzar los principios deseables bajo los cuales las instituciones funcionan.

Uno de los primeros y más influyentes autores que introducen los factores culturales en la academia es Max Weber mediante La Ética Protestante y el Espíritu Capitalista (1905). El autor pretendía explicar las diferencias entre el desarrollo industrial de los países protestantes y el resto del mundo. Así, Huntington no es el único que utiliza un enfoque culturalista para estudiar la corrupción, aunque sí es uno de los primeros autores que plantean reformas del sistema político y económico con el fin de cambiar o debilitar las instituciones tradicionales/culturales en cuanto a la interacción con el Estado. De la misma forma, Inglehart (1990) encontró que el 75% de la variación en el índice de la percepción de la corrupción se explicaba por factores culturales. Al igual que el autor anterior, aseguró que la convivencia de «valores tradicionales» con iniciativas para la modernización del Estado sería un detonante de actos de corrupción.

Los estudios sobre la corrupción desde una óptica culturalista parecen sugerir que, para que la relación de los ciudadanos con los recursos públicos cambie, las preferencias y creencias/ideas de la sociedad deben cambiar primero. Esto deja a las culturas anglosajonas y a la religión protestante como paradigmas de desarrollo económico y probidad, y obvia otras variables. Más adelante se entendió que, aunque la cultura

influye em las preferencias, ideas y pautas de comportamiento de los individuos, no es determinante ni suficientemente explicativa. Así, por ejemplo, aunque La Porta et al. mostraron en 1997 que el catolicismo y el islam tenían un efecto positivo en la corrupción debido a su composición jerárquica, años más tarde y con una muestra más grande, la asociación encontrada anteriormente fue catalogada de débil por los mismos autores (La Porta et al., 1999) y por Shadabi (2013). Esta última llegó a dos conclusiones: a) que es el número de religiones, antes que el tipo de religión, lo que se asocia con altos niveles de corrupción (IPC de TI) ya que la religión em general funciona como una barrera interna para evitar «malas acciones/pecados» y b) que la corrupción y su control no son el resultado de ninguna religión en sí misma, ya que son las instituciones y el gobierno quienes imponen mayoritariamente las normas dentro de su jurisdicción y competencias. En todo caso, el factor religioso tiende a perder peso em favor del Estado y los medios de comunicación, ya que son estos los actuales creadores de normas sociales tanto formales como informales (Shadabi, 2013).⁵⁵³

Seja como for, embora relevante o aspecto cultural desenvolvido por cada país ou governo, parece certo que em entornos sociais, econômicos e políticos, em que o fenômeno da corrupção se apresenta como uma conduta aceita e, até, esperada, pela maioria dos cidadãos, a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva de difícil resolução, haja vista que consubstanciada em uma teia clientelista, num menor ou maior grau, envolta numa simbiose entre público e privado, estabelecendo círculos viciosos que dificultam o estabelecimento e a identificação de fronteiras e de limites entre as ações governamentais e as atividades privadas. Nestas hipóteses, muitos mais do que o desenvolvimento de uma cultura da corrupção, constatamos a solidificação de instituições avessas aos princípios democráticos consagrados universalmente, próprias de governos neautoritaristas onde persiste a mentalidade do comando por parte dos “donos do poder”, havendo uma desconfiança social generalizada em relação ao funcionamento imparcial das instituições, o que motiva os indivíduos – estabelecidos círculos viciosos contínuos, negativos e autosuficientes – ao descumprimento das normas de condutas, pois sabem que existe uma forte probabilidade de que a maioria dos cidadãos também não as observam. Philipps Zeballos adverte:

Parafraseando a Gil Villa podríamos decir que, más que la cultura de la corrupción o una cultura corrupta, esta forma de corrupción (buropolítica)

⁵⁵³ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 180-1.

que forma parte del día a día de los individuos de determinada sociedad está modificando la cultura en sí misma. Esto condujo (y conduce) a algunos académicos a entender que se debía cambiar la sociedad para cambiar las instituciones. Este discurso caló en parte de la academia, pero especialmente en el imaginario colectivo popular (Gil Villa, 2008). Por lo tanto, cambiar el discurso que se ha promovido desde estos sectores es tan importante en las sociedades poscoloniales como cambiar el enfoque a fin de revertir lo que Gil Villa ha denominado «el mensaje pesimista de los discursos sobre la corrupción» (Gil Villa, 2010).

¿En qué se traduce esto en términos prácticos? Rothstein señala que todos queremos hacer «lo correcto» -funcionarios especialmente (abstenerse de ser oportunistas y avariciosos) pero no queremos «ser los únicos» (2000, p.9). Si los individuos tienen la noción de que «los otros» tienen una cierta tendencia a cumplir la ley, probablemente ellos también lo harán. ¿Y de dónde vendrá la información de que «los otros» cooperarán? Sobre todo, de la micro-interacción social (Ostrom, 1998) (repetición y conocimiento de los participantes), de los discursos de los expertos (Gil Villa, 2013), de la memoria colectiva (Rothstein, 2000) y de los medios de comunicación.

El enfoque culturalista puede ilustrar buena parte de las consecuencias de la corrupción generalizada en la cultura pero no al revés, ya que se entiende que ninguna cultura es más corruptible que otra si cuenta con los medios de control AC necesarios.

Con el tiempo, se pensó que los modelos de control de la corrupción de algunas empresas en los Estados Unidos podrían ser válidos para la administración pública. Este modelo fue llamado la teoría del agente principal (a-p en adelante).⁵⁵⁴

Uslaner⁵⁵⁵, por seu turno, em entrevista personalizada concedida gentilmente para este pesquisador, ainda que acometido de problemas de saúde, respondendo com

⁵⁵⁴ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Polítai*: Revista de Ciencia Política, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 181-3.

⁵⁵⁵ "Greetings and t hanks for your questions. I am on medical leave this semester (doing much better) so I am not coming to campus very often. Just started driving again so not sure when I will be there. I will be on campus before a trip to the UAE (I leave on March 5) but I will be spending much of my time setting up a new computer for my office. If you don't mind partial distraction, we could meet then. Or we could talk on the phone. But first let me respond to your questions: 1. Does popular culture have an impact on the spread or deterrence of corruption? This is a tricky question, since it is unclear what popular culture means. I don't agree that some cultures are more prone to culture than are others. However, a sense of trust--the belief that most people can be trusted--is one of the strongest determinants of corruption., Generally, trust is highest when inequality is lowest. But there are some other factors (which may be cultural--such as the strong in-group attachments in Asian societies) may lead to both low trust and greater corruption. I attach two papers that address this issue. 2. Is corruption as a social phenomenon "contagious"? I wouldn't say that trust is contagious. However, countries near each other are also more likely to be similar. This is not iron-clad. Singapore and Hong Kong are far less corrupt than any of their neighbors. 3. Can the fight against corruption be conceived as one of collective social action? I guess so, but you need to put the focus on trust and my view of trust is not one based on rational choice theory, but rather on socialization. The key

esforço as indagações propostas, ressalta que parece não estar bem claro o que significa o termo “cultura popular” e, conseqüentemente, se esta poderia causar algum impacto na disseminação ou dissuasão do fenômeno da corrupção. Reconhecendo a complexidade do tema, Uslaner afirma não concordar que algumas culturas estariam mais propensas, do que outras, para a reprodução de práticas corruptas. No entanto, destaca a relevância do sentimento de (des)confiança social que pode permear todo o sistema social – consistente na crença de que a maioria das pessoas podem confiar, ou não, umas nas outras – , este sim, segundo afirma, determinante para a eventual incidência do fenômeno da corrupção no tecido social e a ocorrência de práticas ilícitas de governança. Segundo Uslaner, a confiança social tende a ser maior quando a desigualdade social é menor, reconhecendo, todavia, a influência de outros fatores que possam se relacionar com questões pontualmente culturais, como, por exemplo, a fidelidade e o apego aos grupos nas sociedades asiáticas, que podem levar tanto à baixa confiança social, quanto a níveis maiores de corrupção. Uslaner finaliza afirmando que – ao ser indagado sobre o “contágio” do fenômeno da corrupção – a confiança social, esta sim, é contagiante, embora exista uma propensão de comportamentos semelhantes entre países vizinhos. Contudo, como adverte, não é uma regra absoluta, bastando ver os exemplos de Cingapura e de Hong Kong, ambos países muito menos corruptos do que quaisquer outros da vizinhança asiática.

*institutions fighting corruption are not anti-corruption commissions or the courts, but rather schools and government programs to promote economic equality. 4. Does education deter corruption? Absolutely. This is the topic of my forthcoming book, The Historical Roots of Corruption, in which I argue that education levels in 1870 are the strongest determinant of corruption in 2010 across 78 countries. I attach a paper (written with Bo Rothstein, who withdrew from the book project when he moved to Oxford and didn't have time to work on the book). The full manuscript is on researchgate so if you are registered (free), you can download the entire book. I also attach the first chapter of the book. 5. Should corruption as a social phenomenon be a subject taught in secondary and professional schools, to both students and teachers, as well as in religious institutions? It is taught in Singapore and Hong Kong and may make some difference, but the key issue is universal education and greater equality. 6. In the United States, what anti-corruption strategies have proven most successful? The key thing about the US and other more developed countries is that they have longer histories of universal education and equality (see Chapters 3 and 5). Political institutions work better in more equal societies. Happy to discuss any of this with you. Good luck with your research. I know that Brazil desperately needs help with corruption (but it is a low trusting society with high inequality and historically low levels of education, see Ch. 4 attached). All the best, Ric Uslaner, Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park, MD 20742”. (USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017).*

Ainda que façamos uma análise genérica e superficial dos acontecimentos históricos, certamente que sujeitos a equívocos ou a possíveis desvirtuamentos, parece certo que a compreensão do fenômeno da corrupção passa necessariamente pela verificação de nossas origens, costumes e hábitos culturais. Todavia, ainda que relevantes para compreensão e enfrentamento do problema, a cultura da corrupção não é único fator determinante desta complexa problemática e, quem sabe, nem mesmo seja o fator prevalecente. Vale aqui a referência à constatação empírica de Acemoglu e Robinson⁵⁵⁶ Ao questionarem a visível diferença de duas cidades vizinhas na fronteira dos Estados Unidos da América como o México, Nogales no Arizona e Nogales em Sonora, na verdade, essencialmente, a mesma cidade, ambas com a mesma origem cultural, ancestrais comuns, idênticos tipos de comida, música, etc; concluem que a diferença está diretamente relacionada com o funcionamento das instituições locais. Vejamos:

Nogales, Arizona, fica nos Estados Unidos. Seus moradores têm acesso às instituições econômicas americanas, que lhes permitem escolher livremente suas ocupações, adquirir educação e conhecimentos, e estimular seus empregadores a investir na melhor tecnologia, gerando salários mais altos. Têm acesso ainda a instituições políticas que lhes permitem tomar parte do processo democrático, elegendo seus representantes e substituindo-os caso se comportem mal. Por conseguinte, os políticos providenciam os serviços básicos (que vão da saúde pública e rodovias à lei e à ordem) exigidos pelos cidadãos. Os de Nogales, Sonora, não têm a mesma sorte.⁵⁵⁷

Assim, o fenômeno da corrupção muito mais do que uma questão de natureza cultural, está diretamente relacionado à eficiência e ao funcionamento das instituições estabelecidas por cada sociedade. Portanto, os valores e antivalores sociais, culturais, políticos, econômicos, etc; restam estabelecidos pelos estímulos, positivos ou negativos, criados pelas próprias instituições. Como se conclui, a percepção exclusivamente cultural do problema parece ser superficial, incompleta e equivocada. A natureza do fenômeno da corrupção, portanto, não pode ser resumida como uma simples consequência cultural, muitas vezes sugestiva e atraente para uma (im)possível resolução imediata de um

⁵⁵⁶ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 6.

⁵⁵⁷ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

problema muito mais complexo do que possa aparentar ser. Em verdade, sem desprezar a influência de fatores culturais, como ocorre com as sociedades latino-americanas, marcadas por fortes vínculos patrimonialistas consolidados através de círculos viciosos institucionalizados e facilitados pela constituição de instituições débeis, estabelecida uma desconfiança social generalizada, o fenômeno da corrupção se transforma num dilema de ação coletiva.

A compreensão do fenômeno da corrupção, que não se limita unicamente ao contexto histórico e cultural, pode envolver um problema de ação coletiva, apresentando-se como uma ocorrência muito mais complexa e disseminada socialmente, solidificada através de redes clientelistas fortes e quase que indestrutíveis, presentes com maior incidência em locais em que se constata a desconfiança social e o descrédito nas instituições estabelecidas. Em definitivo, ao reafirmar o Estado de Direito, torna-se necessário recriar novas estruturas e instrumentos de controle que fortaleçam a luta contra a corrupção na base social, especialmente através de iniciativas e ações práticas destinadas à consolidação de uma nova ética universal: Uma ética plural de participação, cooperação e controle social.

Enfim, como se concluiu no item 2.1 desta tese – *Uma Questão Cultural ou Institucional?* –, a percepção exclusivamente cultural do problema parece ser superficial, incompleta e equivocada. A natureza do fenômeno da corrupção, portanto, não pode ser resumida como uma simples consequência cultural ou histórica, muitas vezes sugestiva e atraente para uma (im)possível resolução imediata de um problema muito mais complexo do que possa aparentar ser superficialmente. Em verdade, sem desprezar eventuais influências pontuais provenientes de fatores culturais, em sociedades com instituições débeis, parciais e desacreditadas, marcadas por fortes vínculos individualistas consolidados através de círculos viciosos institucionalizados, o fenômeno da corrupção pode se apresentar como um complexo e difícil dilema de ação coletiva.

5.2 O DILEMA DA AÇÃO COLETIVA

O dilema de ação coletiva ocorre naquelas situações em que, se todos os indivíduos que formam parte de um grupo humano atuarem de maneira racional,

atendendo seus próprios interesses individuais, dão causa a um problema coletivo que atingirá a todos os membros da sociedade indistintamente. Assim, em sociedades com instituições débeis, onde a coletividade já aguarda as piores consequências das práticas governamentais impostas pelos poderes constituídos, assim como em relação às próprias condutas individuais dos concidadãos, torna-se muito difícil o controle dos interesses particulares individualizados, havendo uma tendência natural à satisfação imediata destes e, conseqüentemente, da criação de um problema de ação coletiva.

Assim, através do conhecimento das expectativas sociais dos indivíduos, uma investigação mais profunda da ação coletiva pode ajudar a compreender os fatores que determinam o estabelecimento de normas de aceitação social, assim como os fatores que conduzem padrões de desvios de conduta e à conflitos humanos. A compreensão do fenômeno do dilema de ação coletiva é importante justamente para verificar o comportamento de grupos e suas relações com as instituições constituídas. Isso porque a ação coletiva é constituída através da interpretação de cada situação concreta e particularizada, justamente para o enfrentamento destas situações cotidianas conflituosas.

Partindo da lógica racional de que os participantes de um grupo não deverão agir voluntariamente em busca do objetivo comum, salvo através do exercício de uma espécie de coerção, não necessariamente violenta, Olson⁵⁵⁸ – que recusa aceitar formas irracionais de comportamentos coletivos –, sustenta a ideia de que as ações coletivas não seguem a mesma lógica que rege as ações de cada indivíduo. Assim, o problema da ação coletiva ocorreria quando, havendo vários indivíduos beneficiados pela ação coletiva, não se pode identificar particularmente e determinar a realização individual de cada participante em determinada situação concreta, optando-se, assim, pela escolha racional consistente na realização da ação coletiva desequilibrada cujo custo é compartilhado obrigatoriamente entre todos os participantes do grupo, ainda que com benefícios e danos indiscriminados, privilegiando a alguns e, por outro lado, causando prejuízo a outros.

A grande inovação de Olson, com a criação de uma nova corrente interpretativa denominada teoria da mobilização de recursos, foi justamente conceituar

⁵⁵⁸ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

os movimentos sociais em grupos de interesses. Em resumo, a partir da lógica racional, as ações coletivas nada mais seriam do que "moedas de trocas". O modelo de interpretação, utilitarista, haja vista que o fim era a própria realização dos objetivos almejados, implicaria necessariamente em tomadas de decisões morais, políticas e econômicas por parte de cada indivíduo participante de cada grupo. Olson adverte que quanto maior e mais plural for o grupo, mais fácil de organizar os interesses coletivos, enquanto menor o grupo, mais difícil seria sua organização. Olson assevera que:

Mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados em seus próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para promover esses interesses comuns e grupais.⁵⁵⁹

Olson apresentou um ponto de vista diverso para compreensão do problema para passar a encerrar a ação individualizada de membros componentes de grupos sociais – haja vista a dificuldade de avaliar as múltiplas possibilidades e dimensões das ações individuais –, a partir dos resultados das ações coletivas produzidas por toda a comunidade. Sem dúvida uma mudança significativa no enfoque “particularizado” até então adotado para o debate do tema, passando a encará-lo como um dilema humano comum às sociedades organizadas. Segunda observa, um questionamento preliminar deve ser considerado:

Se espera que esses grupos (de ação coletiva) atuem em favor de seus interesses comuns, assim como se espera que os indivíduos atuem em nome de seus interesses pessoais. Essa opinião acerca do comportamento dos grupos se encontra normalmente não só nas discussões populares, se não também nos escritos dos eruditos. Muitos economistas, com diversas tradições metodológicas e ideológicas, a aceitaram implícita ou explicitamente. Esse ponto de vista tem sido importante, por exemplo, em muitas teorias dos sindicatos de trabalhadores, nas teorias marxistas da ação de classes, nos conceitos de “poder compensador” e nos diversos estudos das instituições econômicas.⁵⁶⁰

Como se vê, e o que contribui de sobremaneira para a presente pesquisa, Olson parece esclarecer com obviedade solar o ponto górdio do dilema da ação coletiva. Quando determinado número de indivíduos se aglutinam entorno de um mesmo interesse

⁵⁵⁹ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

⁵⁶⁰ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 11.

comum, presente um mesmo propósito coletivo a incentivar o objetivo almejado, os interesses individualizados podem ser questionados e revistos. Com a identificação, visualização e priorização dos interesses comuns, novos horizontes podem ser revistos e almejados. Olson, referido por Guissari, pondera:

La parte técnica de esta sección ha demostrado que ciertos grupos pequeños pueden proveerse de bienes colectivos sin recurrir a la coacción ni a otros estímulos positivos aparte del bien colectivo mismo. Esto se debe a que en algunos grupos pequeños cada uno de los miembros, o por lo menos uno de ellos, encontrarán que su beneficio personal al tener el bien colectivo excede al costo de proporcionar alguna cantidad de ese bien. Hay miembros que, si suministra el bien colectivo estará en mejor situación, aunque tuviera que pagar todo el costo, de como estaría si no se proporcionara... En los grupos más pequeños marcados por grados importantes de desigualdad (es decir, grupos de miembros de "tamaño" distinto o cuyo interés por el bien colectivo no es igual) existe la mayor probabilidad de que un bien colectivo sera proporcionado, porque mientras mayor sea el interés de un miembro cualquiera por el bien colectivo más probable sera que ese miembro obtenga una proporción tan importante del beneficio total que saldrá ganando si procura que el bien sea proporcionado, aunque él mismo tenga que pagar todo el costo... En esos grupos desiguales, por otra parte, existe una tendencia a distribuir arbitrariamente la carga de proporcionar el bien colectivo. El miembro más grande, aquel que por sí mismo proporcionaría la mayor cantidad del bien colectivo, soporta una parte desproporcionada de la carga... En los grupos pequeños con intereses comunes hay por lo tanto una tendencia sorprendente a la "explotación" de los grandes por los pequeños.⁵⁶¹

Guissari, com precisão cirúrgica, arremata a respeito da importância da concepção institucional da ação coletiva segundo a leitura de Olson:

El tratamiento de la acción colectiva en Olson es invariante respecto de la institucionalidad de las diversas formas que pueda adoptar la acción colectiva, bienes privados (grupos pequeños oligopólicos de bienes privados), bienes semiprivados (bienes exclusivos o club goods), externalidades o el caso particular de los bienes públicos. En este sentido no era diferente del tratamiento tradicional de la acción individual que suponía una institucionalidad en el cual el interés propio era protegido por un sistema institucional que salvaguardaban los derechos individuales y los de propiedad. En ambos casos el factor dominante de las decisiones en la competencia y en la formación de precios, que era el objetivo analítico máspreciado en la teoría tradicional, era el interés propio, del mismo modo que también era el interés propio el que impedía la formación de grupos de acción colectiva que pudieran llegar a subyugar el interés individual. También era semejante al dilema que tan confusamente planteaba Commons en las citas que se hicieron en el punto II anterior.

⁵⁶¹ GUISSARI. Adrián C. Mancur Olson (1932-1998), Sus principales contribuciones. Pilar, Julio 2004, p. 13-4.

En consecuencia, el interés propio como movilizador de la acción individual sigue siendo el factor determinante que explica ambas perspectivas, la de la acción individual y la de la acción colectiva. Esto ha llevado a algunos comentaristas del trabajo de Olson a decir, por ejemplo, que: 'La estrecha racionalidad del interés propio que nos beneficia en todos los mercados también puede impedirnos el éxito en los emprendimientos colectivos'. O aún la siguiente interpretación: 'La Lógica de Olson está principalmente interesada con la elucidación de los casos en los cuales los resultados de la acción colectiva fracasa cuando a los individuos los moviliza su interés propio. Este fracaso colectivo está en franco contraste con la proposición de la mano invisible de Adam Smith, la cual no indica que la prosecución del interés propio e mercados de bienes privados y competitivos también promoverá el interés colectivo. No hay ninguna contradicción implícita, ya que los problemas de la acción colectiva surge em situaciones en que los bienes no son privados y/o de mercado. A la Lógica de Olson le interesa los bienes públicos, los bienes públicos impuros, y las externalidades (interdependencias no compensadas)'. Estas interpretaciones de la Lógica de Olson, si bien no contradicen su pensamiento, son muy restrictivas de sus aportes. Este tipo de interpretaciones sustituyen el voluntarismo y, casi, romanticismo, de las teorías tradicionales de grupos, como las calificaba Olson, por un nuevo voluntarismo y, también casi romanticismo, de las teorías estratégicas cooperativas. Quizás el ejemplo más superficial de esta interpretación es la de asociar analógicamente el ejemplo del Dilema del Prisionero a la esencia de la lógica de los grupos de acción colectiva tal cual la concibió Olson.⁵⁶²

Ou seja, quando está em questão um bem público traduzido através de um benefício caracterizado pela impossibilidade de discriminação entre aqueles que contribuam para o resultado e aqueles que nada ou pouco contribuíram, o indivíduo racionalmente pode optar por não contribuir para a realização do bem comum, haja vista que, de uma forma ou de outra, usufruiria da mesma forma dos resultados alcançados pelo grupo que participa.

Marquette e Peiffer, no artigo intitulado *Corruption and Collective Action*⁵⁶³, recordam com precisão que Olson, ao se referir diretamente à capacidade coletiva de uso de bens comuns compartilhados, observam que os indivíduos que não contribuem para o resultado coletivo podem, mesmo sem despende qualquer esforço, se favorecer diretamente destes, o que é identificado como 'free riders'. Como se vê, para Olson, a

⁵⁶² GUISSARI, Adrián C. Mancur Olson (1932-1998), Sus principales contribuciones. Pilar, Julio 2004, p. 14-5.

⁵⁶³ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

atuação livre e “inverificável” dos indivíduos é justamente o foco principal de um problema de ação coletiva. Identificando os sujeitos da coletividade como agentes racionais potencializados, Olson sustenta que em situações em que os indivíduos não podem ser excluídos dos benefícios oriundos do esforço coletivo, haverá um desincentivo natural para a contribuição e participação individual. Dito de outra forma, os indivíduos escolhem a “lei do menor esforço”, deixando de contribuir para o esforço coletivo, haja vista que não sofrem quaisquer consequências.

Ademais, os indivíduos sentem-se menos propensos a contribuir para o ganho coletivo quando sabem, de antemão, que outros o farão por eles. Neste caso, o descaso e descomprometimento dos indivíduos é, certamente, um problema da ação coletiva. Na hipótese de recursos e de bens comuns e coletivos, havendo redução ou privação da oferta destes, o uso indiscriminado e “livre” pode resultar no próprio esgotamento de bens e recursos, o que causa um dano social inestimável que alcança a todos os indivíduos da coletividade.

Ao que podemos sugerir, o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, notadamente quando falamos em governabilidade, também pode ser identificado nos atos de agentes públicos ou políticos que utilizam a coisa pública como se fosse privada, com práticas corruptas motivadas pelo ganho individual fácil e impunível. A escolha por uma gestão corrupta implica que a coletividade sofra suas consequências, sendo privada de um “ambiente livre de corrupção” ou de uma boa governança, que só pode ser estabelecida através de instituições fortes, imparciais e confiáveis.

Uma boa governança está relacionada com múltiplos fatores, muitos dos quais visíveis e palpáveis nos resultados positivos das políticas públicas ofertadas, como na área econômica, de saúde, na segurança pública e, evidentemente, na educação, consistente esta última num sistema educativo de qualidade – e plural – acessível indistintamente a todos os indivíduos do grupo, característica presente em sociedades mais igualitárias e plurais. Um ambiente democrático de boa governança, por sua vez, é habitado por cidadãos cientes de suas responsabilidades e obrigações. Por esse prisma, uma sociedade menos corrupta, baseada em instituições fortes, imparciais e confiáveis, é uma conquista fundamental imprescindível para o funcionamento saudável e pleno de

um Estado de Direito. Marquette e Peiffer vagam com considerações relevantes que merecem ser transcritas:

In his book, Olson specifically referred to the ability of collectives to work towards the production of public goods. These are goods that are impossible to exclude people from using (non-excludable) and where one person's use of the good does not reduce the availability of the good for others to enjoy (non-rivalrous). Street lighting and national defence are often referred to as examples of public goods. Olson's analysis has since been applied to other types of goods, like common pool resources, which share in common with public goods their non-excludability, but not their non-rivalry (Ostrom, et al 1992). Unregulated or 'open access' natural sites like certain fishing grounds, pastures and forests are commonly cited examples of common pool resources; a person's access to a unregulated fishing ground is by definition not restricted ('non-excludable'), but their fishing activity can reduce the stock available for other users to catch ('rivalrous').

Because both types of these goods are non-excludable, people who do not contribute towards their production can still benefit from them; beneficiaries of this sort are called 'free riders'. The potential for free riding is at the heart of an Olsonian collective action problem. Viewing individuals as maximising rational agents, Olson argued that whenever a user cannot be excluded from enjoying the benefits of collective action, the individual incentive to contribute towards the production of that collective benefit is reduced. Put differently, people opt to free ride when they know their level of contribution towards the collective good does not impact their beneficiary status. Moreover, individuals feel less inclined to contribute towards the collective benefit when they know or anticipate that others will free ride on their efforts.

The resultant free riding is the collective action problem. When some free ride, and others do not, the collective benefit is not provided to its fullest potential; of course, if everyone decides to not contribute at all, than the collective benefit never materialises. In the case of common-pool resources, where the consumption of the good by one reduces what is available for others, copious free riding can lead to the depletion of the resource, which harms all users in the long run. This phenomenon is commonly referred to as the 'tragedy of the commons' (Hardin, 1968). Ostensibly, in using collective action theory when thinking of corruption, corruption is the manifestation of free riding itself, as the motivation for engaging in corrupt behaviour is usually depicted as coming from putting personal interest ahead of the larger group's collective interest.

The group's collective benefit, in this case, can be conceptualised as being either abstract or quite concrete. In the case of the former, the choice to engage in corruption robs the group from having a 'corruption-free environment' or a good quality of government. According to Rothstein (2011), a good quality of government is one where all citizens are treated impartially, according to the established rule of law. A good quality of government is positively associated with a number of tangible health,

economic and other social outcomes; however it also represents something more abstract which is a governance environment that citizens and (foreign) investors trust to be fair and reliable, and is associated with greater life satisfaction. Through this prism, the absence of corruption and the presence of an impartial government is a public good in and of itself (Rothstein, 2011).

In a more concrete sense, corruption is charged with causing the depletion of tangible resources, which is typical of a common pool resource. Corruption can lead to the bankrupting of the state or at least reduce its ability to provide public services effectively and efficiently. One might conceptualise the collective benefit here to be the percentage of the public purse allocated to the provision of services, and free riding—engaging in corrupt behaviour—as reducing or depleting the capacity of the state to take care of all citizens to its actual financial potential. As noted earlier, trust/perceptions of free riding are only a couple of potentially important variables of the many explored in collective action literature. Agrawal (2002) listed more than thirty that scholars have identified as likely to affect whether a group will be able to overcome a potential collective action problem.

While it is outside of the scope of this paper to review all of these, we present a smaller list of 11 in Table One (see next page); it draws from Ostrom's (2010) list of variables most frequently cited in the collective action theory literature (see also Ostrom 1998, 2007). Ostensibly, each of these variables can be important to the issue of corruption, though some seem more readily applicable than others. The potential importance of any one of the variables listed in Table One is acknowledged to be completely contextual in the broader collective action theory literature (see Ostrom, 2010: 164, for example). Moreover, it is also clear that any one of the potential influences on collective action is most certainly impacted by the influence of others. This not only means that the variables' interactive effects likely matter but that their own causal relationships to each other matter as well. For instance, trust or distrust that people will abstain from corruption is influenced by the heuristics people have formed about how others will behave in society, which are in turn largely shaped by one's repeated interactions with others. Also, leaders with longer time horizons have long been assumed to be more 'developmental' (see Olson, 1993: 567-77; Clague et al. 1996).⁵⁶⁴

O dilema da ação coletiva nos chamados grupos "latentes" reside justamente nessa ambivalência: na medida em que todos os componentes de um grupo pensam da mesma forma, ou seja, deixam de participar sem esforço ou sacrifício, haja vista que imperceptível a verificação da participação individual para o resultado final que

⁵⁶⁴ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

beneficiará a todos indistintamente. O resultado final, portanto, poderá ser trágico, nocivo e, em situações mais extremas, causar a extinção do próprio grupo. Ainda que todos ganhem caso houvesse uma cooperação integral, o indivíduo opta racionalmente por não participar da ação coletiva para tentar obter uma recompensa mais vantajosa, independentemente do esforço e da cooperação empreendida pelos demais componentes do grupo a que pertence.

Na realidade prática da vida das pessoas em comunidade, o fenômeno da corrupção resulta em dados nefastos para o aproveitamento social compartilhado em comunidade, o que é típico de entornos com instituições débeis, frágeis, parciais e desacreditadas. A corrupção pode levar a um processo degradante de deslegitimação governamental ou, pelo menos, reduzir a eficiência do Estado na prestação das políticas públicas básicas e fundamentais, necessárias para a formação de uma sociedade com menos desigualdades sociais, mais justa e educada. Como visto e revisto reiteradamente na presente tese, a (des)confiança social e a expectativa em relação aos atos de governança e ações dos indivíduos em geral, podem induzir indivíduos ao ganho imediato, fácil e sem esforço, enfim, podem criar um dilema de ação coletiva de difícil enfrentamento.

Por sua vez, Ostrom⁵⁶⁵, que une em sua pesquisa, ciência, política e economia, ao abordar regras e procedimentos que regem a propriedade comum, obtém um resultado fantástico para a compreensão e resolução dos problemas de ação coletiva. Ao estudar como algumas comunidades faziam a própria gestão dos recursos comuns, como, nos exemplos, dos casos dos sistemas de irrigação no Nepal⁵⁶⁶; da pesca costeira no Maine⁵⁶⁷; e das pastagens comuns em Torbel (Suíça)⁵⁶⁸, apresenta uma nova forma de gerir os recursos comuns, em comunidade e de modo sustentável – contrariando a teoria

⁵⁶⁵ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁵⁶⁶ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 61.

⁵⁶⁷ OSTROM, Elinor. **Sharing power**. Disponível em: <http://www.sharingpower.org/about-the-conference/conference-patrons/66-elinor-ostrom-united-states-of-america.html>. Acesso em: 22 fev. 2020.

⁵⁶⁸ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 61.

de Hardin⁵⁶⁹ –, a autora comprova empiricamente que um conjunto de bens comuns a vários indivíduos não serão necessariamente mal administrado individualmente pelos participantes do grupo local. Os estudos destes casos empíricos, a exemplos de outras análises de casos concretos relacionados por Ostrom, podem apontar para soluções práticas a diversos problemas de ação coletiva, inclusive, notadamente, para o enfrentamento do fenômeno da corrupção em determinados entornos institucionais débeis, imparciais e desacreditados, onde a corrupção pode se apresentar como um problema coletivo de difícil resolução. Ainda que em universos contidos e relativos e, evidentemente, em graus e proporções menores, as conclusões empíricas dos casos analisados por Ostrom, podem – e devem – ser aplicadas para a resolução de problemas sociais múltiplos e complexos, como ocorre quando a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva.

Segundo Ostrom, a privatização ou a regulação por entidades externas não são as únicas – nem as mais eficientes – hipóteses para a gestão sustentável dos recursos comuns. A gestão comunitária apresentada por Ostrom, marcadas por comunidades distantes do comportamento egoísta e individualista sugerido por Hardin⁵⁷⁰, revelou que, desde que o conjunto de princípios e de regras de propriedade coletiva sejam bem estabelecidos, aceitos e respeitados pelo grupo, é possível evitar a exploração excessiva dos bens e recursos comuns em benefício de cada indivíduo e, conseqüentemente, de todo o grupo.

Ostrom, sob uma nova perspectiva, observou que a gestão local e comunitária, quando comprometida, funcionou eficientemente e com bons resultados para toda a coletividade. Esta seria uma nova abordagem para resolver o problema dos bens comuns: o desenvolvimento de instituições cooperativas duráveis organizadas e regidas pelos próprios exploradores dos bens e recursos comuns. Para tanto, fornece-nos elementos

⁵⁶⁹ Em seu artigo intitulado *The Tragedy of the Commons*, Garrett Hardin apresentou uma perspectiva segundo a qual o processo de utilização dos recursos comuns culminava necessariamente com a destruição destes. Dois fatores derivados da atividade humana seriam determinantes para o insolúvel problema ambiental: o crescimento da população e a forma como os seres humanos se organizam para explorar os recursos comuns. HARDIN, Garret. *The tragedy of the commons*. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁵⁷⁰ HARDIN, Garret. *The tragedy of the commons*. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

de prova sobre regras e mecanismos de aplicação que disciplinam a exploração dos bens comuns por parte dos grupos exploradores. Conforme orientam Simões, Macedo e Babo, oito princípios fundamentais sustentam a teoria de Ostrom no que respeita a boa governança dos bens e recursos comuns:

De acordo com Ostrom (Ostrom 1990, pág. 90-102) os oito princípios necessários para garantir a boa gestão de recursos comuns são: 1. Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores; 2. As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis...); 3. Os utilizadores participam na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos; 4. Os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização; 5. Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas; 6. É realizada a monitorização e são respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores; 7. É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos; 8. Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral. Estes princípios resultaram de um conjunto de observações de casos práticos sobre a governança de recursos de bens comuns e que segundo Ostrom refletem uma grande variedade de regras específicas na gestão sustentável dos mesmos durante um longo período de tempo. A observação de Ostrom evidenciou que a elaboração das regras tem maior sucesso se for combinada de uma forma cooperativa entre os utilizadores. Os oito factores identificados foram os que existiam nos casos de estudo com maior sucesso e ausentes nos sistemas com falhas. Um aspecto relevante no estudo é o de que estes princípios devem ser apenas inspiradores para as comunidades que pretendam gerir os seus recursos, de forma cooperativa e sustentável, no entanto devem ser sempre ajustados a cada realidade. Como já anteriormente referido Ostrom tem estudado ao longo da sua carreira diferentes casos de sucesso de mecanismos de governança por parte de comunidades utilizadoras de recursos de bem comum.⁵⁷¹

Assim sendo, com uma importante contribuição para a reformulação da teoria da ação coletiva – mais realista e completa – pode-se estabelecer novos esquemas de governança em busca da sustentabilidade e, como já antecipado no item 2.2.2 desta tese, de um sistema educacional qualitativo comprometido com uma ética coletiva de participação, cooperação e controle social pode capacitar os cidadãos a construir o próprio rumo pautado pelo mérito sem depender de favores ou acordos com políticos, ou

⁵⁷¹ SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor ostrom**: “governar os comuns”. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, jan. 2011. Disponível em: https://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020.

governantes clientelistas, sempre levando em consideração a convivência coletiva e a harmonia do grupo.

Todavia, o maior obstáculo desta nova proposta consiste justamente na gestão de bens e recursos comuns em grande escala, quando não unicamente restrito a uma pequena comunidade ou grupo, como ocorre na hipótese do fenômeno da corrupção em muitos entornos, onde a corrupção poderá se apresentar como um problema multidimensional de ação coletiva de difícil e improvável solução.

O desenvolvimento de políticas públicas que viabilizem a sustentabilidade da utilização dos bens e recursos de bem comum, segundo Ostrom, são imprescindíveis para o sucesso da gestão coletiva e, conseqüentemente, para a criação de uma nova cultura ética universal – e plural – de controle social. E isso ocorre porque a organização e a gestão destes bens e recursos, assim como a identificação dos princípios regentes das atividades de gestão dos bens e recursos comuns, também são fundamentais para o funcionamento eficiente da atividade coletiva. Pérez ressalta com nitidez peculiar:

Me parece importante resaltar, en el cierre de este trabajo, algunos de los puntos que la propia Elinor Ostrom consideraba como las “lecciones aprendidas” más importantes de la larga experiencia de investigación propia y de la que abundantemente inspiró:

- *Las limitaciones y riesgos de las panaceas y la insuficiencia de la dicotomía Estados/mercados.*
- *La necesidad de presencia e “inversión” local para la protección de los sistemas y recursos naturales.*
- *El potencial del reconocimiento de derechos locales como generadores incentivos con la sustentabilidad de los bienes y las visiones de largo plazo en su manejo y gestión.*
- *La necesidad de coherencia de las reglas con las condiciones socioecológicas, es decir, su capacidad de responder a la complejidad de los sistemas socioambientales particulares.*
- *Las dificultades a partir de la incertidumbre, asimetrías entre actores y ausencia de confianza en las relaciones trans-escalares que caracterizan a los bienes públicos nacionales y globales.*
- *La mayor capacidad de los sistemas policéntricos para responder a las condiciones complejas de sistemas socioambientales anidados (Ostrom, 2009a, 2012).⁵⁷²*

Estes tipos de arranjos institucionais e incentivos – com a elaboração de regras combinadas, conhecidas e comprometidas com os participantes de todo grupo

⁵⁷² PÉREZ, Leticia Marino. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *In: Revista Mexicana de Sociología*, número especial, sep. 2014, p. 77-104.

social – possibilitam a construção de acordos, condições e atividades que permitem a superação de problemas de ação coletiva que envolvam a gestão de bens e recursos comuns em cada hipótese concreta. Nesta perspectiva, a comunidade local tem um papel decisivo para o sucesso (ou o fracasso) da gestão dos bens e recursos comuns.

Ostrom pode contribuir decisivamente para a consideração da corrupção como um problema de ação coletiva e a criação de uma nova ética universal baseada numa educação qualitativa comprometida com o exercício responsável da participação, cooperação e controle social. Ao deixar como legado a ideia da possibilidade da resolução dos problemas de ação coletiva a partir da interligação global dos envolvidos, a autora pode contribuir para a criação de um pacto educativo social comprometido com o respeito aos limites coletivos preestabelecidos. Como observa Pérez, é possível quebrar barreiras, paradigmas e todas as panaceias imagináveis, a partir da força cooperativa, do potencial das capacidades de cada indivíduo, presente o constante e necessário compromisso social.⁵⁷³

Neste particular, com o desenvolvimento da convivência humana e a consequente necessidade do uso compartilhado e sustentável dos recursos e bens naturais, o desenvolvimento de uma ética universal pautada por um processo educativo focado na participação, cooperação e controle social, torna-se decisiva para o enfrentamento dos novos desafios de uma gestão governamental comprometida com a realidade local de cada comunidade.

Ostrom⁵⁷⁴ nos oferece uma visão inovadora consistente na identificação de uma estrutura geral que vincula múltiplas variáveis e possibilidades de grupos, considerando os diversos fatores componentes de cada entorno social, como a quantidade e a pluralidade dos indivíduos que compõem o grupo, o que implica, inclusive, num conjunto principal de variáveis que interessa de sobremaneira para o fundamento principal da presente tese, como reputação individual e confiança social nas instituições,

⁵⁷³ “Romper barreras, paradigmas y panaceas es posible, con base en el poder de la cooperación, del potencial de las capacidades ciudadanas y del empeño social constante. Elinor Ostrom extrajo de sus primeros tiempos la enseñanza política, conceptual y de vida, de no tomar las dificultades como obstáculos definitivos”. PÉREZ, Leticia Marino. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *In: Revista Mexicana de Sociología*, número especial, sep. 2014.

⁵⁷⁴ OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 164.

as quais formam círculos – viciosos ou virtuosos – que reproduzem efeitos de *feedback* uns com os outros, determinando ações coletivas negativas ou positivas. Ostrom salienta justamente que: “*É a combinação dessas variáveis que determina normas, ajuda ou dificulta a construção de reputação e confiança, e permite que interações e aprendizados efetivos ou destrutivos ocorram*”.⁵⁷⁵

Além do mais, o dilema da ação coletiva, quando reproduzido em larga escala, ou seja, em contextos relacionados com grandes grupos ou entornos sociais, amplia as variáveis postas “*na mesa do jogo*” e as possibilidades de resultados múltiplos, muitos ainda desconhecidos da experiência acadêmica e prática. Aliás, neste particular, a cultura organizacional de cada grupo, povo ou nação, notadamente no que respeita a governança pública e a ética social, podem causar surpresas indesejáveis para a resolução de muitos dilemas de ação coletiva. Certamente, a particularidade de cada cultura e entorno social, mais que considerada, deve nortear localmente a compreensão do problema do fenômeno da corrupção, assim como suas causas e efeitos, possibilitando a escolha de instrumentos que se apresentem como capazes, eficientes e efetivos no meio social para controlar e combater o fenômeno.

Como se verifica, as ideias e as experiências propostas por Olson e Ostrom podem fortalecer a edificação de mecanismos de controle da boa governança, comprometida com as necessidades comuns, buscando eficiência e cooperação (envolvimento) local da própria comunidade, de maneira que seja possível evitar as tragédias previsíveis de um sistema governamental corrupto e particularista. Como evidencia Ostrom, a autogestão comunitária planejada, a partir da formação de grupos locais, pode ser o alicerce fundamental para o estabelecimento de normas gerais a serem observadas por toda a coletividade. Portanto, como se deduz, os atos de governança e gestão coletiva não podem ser estabelecidos de “cima para baixo” através da imposição da vontade do gestor central, muitas vezes divorciada da realidade e dos dramas fáticos locais, resultando no descumprimento das regras e favorecendo o estabelecimento de círculos viciosos negativos de difícil ruptura e, conseqüentemente, na própria deslegitimação (desconfiança social generalizada) do Estado.

⁵⁷⁵ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 164.

Assim, em tempos de globalização e ampliação dos problemas em sociedades massificadas, situação esta agravada pela grande crise de saúde mundial causada pela pandemia do COVID-19⁵⁷⁶, presente uma nova situação crítica imprevisível, parece ser decisivo aprofundar a investigação sobre a efetividade dos mecanismos e dos instrumentos de participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção. Neste contexto, uma vez compreendida a corrupção como um problema de ação coletiva, em que pese a complexidade e a multidimensionalidade do fenômeno, ainda que difícil e improvável um enquadramento sistemático padronizado, podemos ousar experimentar novas tentativas para resolução desta desafiadora missão que impõe mudanças e reformas urgentes.

5.3 A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA

Muitas soluções mágicas e, mesmo, algumas teorias consistentes, são criadas a partir da análise real de determinados exemplos práticos, por vezes estabelecidos em entornos sociais onde o fenômeno da corrupção não se apresenta de forma endêmica e descontrolada, sendo mais táteis a determinação de caminhos viáveis para a compreensão e o controle do fenômeno, haja vista que muitos comportamentos sociais se verificam com certo padrão de obviedade e compreensão generalizada no meio social. Como salientam Marquette e Peiffer, em que pese a atenção mundial despendida ao combate ao fenômeno da corrupção, a maioria dos países continua sofrendo com os efeitos de sistemas corruptos sistemáticos, notadamente em determinados entornos institucionais débeis, imparciais e desacreditados, onde o fenômeno pode se apresentar como um grave problema de ação coletiva. Os autores reclamam:

Despite significant investment in anti-corruption work over the past 15 years, most systemically corrupt countries are considered to be just as corrupt now as they were before the anti-corruption interventions. A growing number of authors argue that anti-corruption efforts have not worked because they are based on inadequate theory, suggesting that collective action theory offers a better understanding of corruption than the principal-agent theory usually used. This paper argues that both theories are in fact valuable, but both miss out an important third perspective, which

⁵⁷⁶ WIKIPEDIA - Enciclopédia Livre. **COVID-19**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. Acesso em: 10 mar. 2020.

*is that corruption can serve important functions, solving difficult problems that people face, especially in weak institutional environments. Effective anti-corruption initiatives are so hard to achieve because they often require insights from all three of these perspectives.*⁵⁷⁷

O fenômeno da corrupção, como alerta Jiménez⁵⁷⁸, também pode se apresentar como um problema de ação coletiva similar aos problemas de sustentabilidade ambiental. Assim sendo, é preciso encontrar instrumentos efetivos para resolver este complexo problema de ação coletiva. A luta contra a corrupção, enquanto problema de ação coletiva, presente uma situação de armadilha política, não encontra incentivo suficiente para a superação em sociedades com instituições débeis. Somente quando presentes conjunturas críticas que ameacem as regras vigentes do jogo, é que se abrem oportunidades para a quebra dos respectivos círculos viciosos clientelistas presentes nestas sociedades.

Nesta situação, a clientela tem a possibilidade, não apenas de protestar por não receber o esperado, como é capaz de entender (sentir) a gravidade do problema da ação coletiva, reproduzido por instituições políticas que geram certa estabilidade econômica, mas com um custo social muito elevado e resultados coletivos precários. Evidentemente, o fato de que tais oportunidades ocorram, não quer dizer que irão ser aproveitadas, como revelam alguns exemplos históricos.

Um aspecto importante, portanto, passa pela compreensão global do fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva complexo e multidimensional. É preciso investigar quais instrumentos, ações, métodos e políticas educativas, destinadas ao convívio social consciente e partilhado, poderão ajudar neste processo de reinvenção do comprometimento social e coletivo.

Outra questão imprescindível encontra-se na confirmação (ou não) da hipótese do rompimento dos círculos viciosos decorrentes da formação de redes clientelistas, notadamente em sociedades onde o funcionamento parcial das instituições cria mecanismos facilitadores para a reprodução da corrupção. Como esses arranjos

⁵⁷⁷ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁷⁸ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015.

clientelistas estimulam a impunidade e, conseqüentemente, incentivam a continuidade de práticas corruptas banalizadas no meio social.

Jiménez e Carbona, ao estabelecerem os elementos imaginários da corrupção, com destaque para a utilização criminosa de cargos públicos, assim como a ideia generalizada de impunidade, abordam um elemento persuasivo muitas vezes presente nestes pactos informais negativos, qual seja, a fatalidade da corrupção. Os autores salientam as conseqüências negativas desta lógica nociva e permissiva: *“El quinto elemento persuasivo de estas conversaciones transmite la idea de la inevitabilidad de la corrupción. En nuestra sociedad lo normal es funcionar así. La cosa funciona así, el sistema funciona así. Lo raro sería que se tuvieran expectativas diferentes”*.⁵⁷⁹

Marquette e Peiffer, ao sistematizarem uma análise do fenômeno da corrupção sob três óticas, levando em consideração a teoria do agente principal, a ação coletiva e a solução de problemas, reforçam a necessidade urgente de se compreender com maior amplitude os efeitos e as conseqüências do fenômeno, principalmente em entornos institucionais débeis, buscando-se alternativas e instrumentos para o enfrentamento efetivo e eficaz da corrupção. Vejamos:

- **Corruption as a principal-agent problem:** *Principal-agent theory highlights the role of individuals' calculations about whether or not to engage in or oppose corruption; the influence of transparency, monitoring, and sanctions on those calculations; and the technical challenges of monitoring and sanctioning corrupt behaviour.*
- **Corruption as a collective action problem:** *Collective action theory highlights the relevance to individuals' decisions of group dynamics, including trust in others and the (actual or perceived) behaviour of others. When corruption is seen as 'normal', people may be less willing to abstain from corruption or to take the first step in implementing sanctions or reforms. This theory highlights the challenges of coordinated anticorruption efforts.*
- **Corruption as problem-solving:** *Corruption can sometimes provide a way of dealing with deeply-rooted social, structural, economic and political problems. Anti-corruption interventions need to better understand the functions that corruption may serve, particularly in weak institutional environments, and find alternative ways to solve the real problems that people face if anti-corruption work is to be successful.*⁵⁸⁰

⁵⁷⁹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 23.

⁵⁸⁰ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

Assim sendo, é a partir de valores sociais existentes que a coletividade institucionaliza suas respectivas regras de convivência. A sociedade se reflete a partir de suas próprias instituições. Ao ter acesso às instituições fortes, confiáveis e imparciais, a sociedade acaba por estabelecer um pacto virtuoso de obediência incondicionada às regras impostas. Instituições fortes representam igualdades de oportunidades, livre acesso ao mercado de trabalho, à educação, aos serviços básicos, com a valorização do mérito e pleno exercício da cidadania.

Jiménez adverte que em sociedades com alta percepção social da corrupção, estabelecidos círculos viciosos clientelistas, a desconfiança social incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo, situação esta de difícil resolução. Com políticas de governo ineficientes, parciais e corruptas, o desenvolvimento de uma ética social solidária resta inviabilizada, havendo uma desconfiança generalizada em toda a sociedade. A respeito, o autor aborda com visão privilegiada:

Em um entorno social como esse, no qual as expectativas compartilhadas sobre o comportamento que se pode esperar tanto dos demais cidadãos como dos poderes públicos são tão negativas, torna-se extremamente difícil a coordenação dos interesses individuais, o que pode gerar uma ação coletiva. Quando as expectativas compartilhadas sobre como se comportarão os demais são dessa natureza, independentemente de como os cidadãos valorizem a corrupção, a tentação para apelar a ela é muito maior do que em entornos sociais onde impera a confiança intersubjetiva e a percepção sobre o funcionamento imparcial das instituições do governo. Ninguém acha estranho então que, se as pessoas percebem que vivem em um entorno assim, apliquem uma lógica individualista para tentar solucionar seus problemas. O cultivo de contatos adequados é incentivado pela percepção de quais são as verdadeiras regras do jogo num entorno como esse. Quando impera a lógica do “salve-se quem puder”, como diziam Rothstein e Uslaner (2005), as instituições não estão cumprindo o que deveria ser seu papel principal: a coordenação dos interesses individuais possibilitando a ação coletiva para evitar o risco de prejudicar o interesse comum. Nessas situações é natural que o principal não demonstre demasiado interesse em melhorar o seu controle sob o agente. O que prefere é conseguir um acesso privilegiado ao agente de tal forma que assegure a proteção dos seus interesses individuais, mesmo que sejam acima dos coletivos. Por essa razão, nesses tipos de âmbitos sociais, as relações de representação política se constroem sob base de trocas clientelistas: apoios políticos em forma de votos ou de financiamento de campanhas ou de respaldos mediáticos etc. em troca de conseguir um acesso privilegiado aos recursos políticos em forma de empregos, contratos, subvenções, regulamentos favoráveis etc. Isto é, apoios políticos se edificam com a garantia de uma via direta e

personalizada aos poderes públicos, e não pela aplicação equitativa de regras universais. Mas, precisamente para que os agentes políticos possam distribuir recursos públicos de forma particularizada e deixem de aplicar normas gerais conforme seus interesses, é necessário que os controles aos quais estejam submetidos tais agentes possam se desativar. Portanto, quando se tenta combater a corrupção nesses tipos de entornos sociais com as soluções proporcionadas pela teoria da agência, esquece-se que o principal não está interessado em melhorar os controles sobre o agente. As regras do jogo são outras: ante a expectativa de que as instituições e os agentes políticos não atuem com imparcialidade, a meta é conseguir os contatos oportunos que permitam satisfazer os interesses individuais. Enquanto essas expectativas não mudarem, a teoria da agência não proporcionará verdadeiras soluções para reduzir a corrupção. O grande problema da luta contra a corrupção é que as dinâmicas sociais que se formam nesses entornos se autorreforçam. Isto é, como apontava Rothstein (2011), em muitas sociedades a corrupção gera uma situação de círculo vicioso da qual é muito difícil sair. Mas, é possível?⁵⁸¹

Tantos outros pesquisadores que estudam fenômeno da corrupção, ao abordarem preliminarmente a teoria do *Agente Principal* na corrupção governamental – o que veremos com vagar no item seguinte –, defendem a visão do fenômeno como um problema de ação coletiva, notadamente quando se apresenta num contexto de corrupção sistêmica, em entornos institucionais débeis, imparciais e desacreditados. E isso ocorre justamente porque os membros do grupo acham que seus interesses individuais devem prevalecer sobre o interesse da coletividade, ainda que prejudique potencial e indiscriminadamente a todos num futuro próximo. Nesse sentido, buscando contribuir para determinar a importância da compreensão do fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva – *It's a collective action problem, instead?* – Marquette e Peiffer⁵⁸² acrescentam substancialmente:

Several authors (e.g., Persson, Rothstein & Teorell 2013; Mungiu-Pippidi, 2011; Bauhr & Nasiritousi 2011; Rothstein 2011) have recently criticised the principal-agent view within anti-corruption policy on these grounds, as well as governance more generally (Booth & Cammack 2013). They have argued that, in certain contexts, corruption should instead be viewed as a problem of collective action, and that especially in a context of systemic corruption, viewing corruption as a principal-agent problem 'mischaracterizes' the issue of corruption completely (see Persson,

⁵⁸¹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 23-4.

⁵⁸² MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

Rothstein & Teorell, 2013, for this particular turn of phrase). A classic collective action problem, according to Mancur Olson (1965), occurs when, even if it is in the best interest of all individuals in a group (or across groups) to act collectively towards a common goal, group members do not do so; instead, group members find it in their individual interest to not contribute at all or to limit their contributions, ensuring that the collective benefit is not realised to its fullest potential.

What impacts people's perceived interests and calculations to contribute towards the common good has been the subject of hundreds of studies. One potentially important factor that has been highlighted is the influential role of perceptions of how other group members act, or, in other terms, trust within the group (see Seabright, 1993; Ostrom, 1990; Elster, 1985, for examples). It is in this insight that the authors cited above root their application of collective action theory to the conceptualization of corruption.⁵⁸³

Persson, Rothstein e Teorell, referidos por Marquette e Peiffer, acrescentam ao reafirmar a pertinência da aplicação da teoria da ação coletiva ao fenômeno da corrupção, a partir da consideração da lógica racional do sistema de recompensas, benefícios e expectativas sociais aguardadas, *verbis*:

In particular, the rewards of corruption—and hence the strategy any rational actor is most likely to opt for—should according to this set of theories be expected to depend critically on how many other individuals in the same society that are expected to be corrupt. Insofar as corrupt behaviour is the expected behaviour, everyone should be expected to act corruptly, including both the group of actors to whom the principal–agent framework refers to as ‘agents’ and the group of actors referred to as ‘principals’.⁵⁸⁴

Ao considerar o fenômeno da corrupção como uma tendência da ação coletiva humana, podemos compreender melhor o tamanho e a dificuldade do desafio a ser superado para a criação de uma nova cultura universal comprometida com uma educação de participação, cooperação e controle social. Assim entendendo, o dilema da ação coletiva pode contribuir decisivamente para a compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção, bem como para o estabelecimento de estratégias e instrumentos de controle social, especialmente em determinados entornos institucionais débeis,

⁵⁸³ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

⁵⁸⁴ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

imparciais e desacreditados. Como comprovado alhures, os pesquisadores da teoria da ação coletiva reafirmam a importância da consideração das diversas e múltiplas variáveis que podem interferir nas regras de convivência social que deveriam ser observadas por todos integrantes do grupo. Marquette e Peiffer, salientam:

Viewing corruption in this way highlights the collective, rather than individual, nature of corruption and the very difficult challenge that anti-corruption efforts face in changing levels of distrust in society and norms that reinforce persistent patterns of systemic corruption. There is much intuitive logic to this analysis, but collective action theory has potentially much more to contribute to our understanding of corruption and the efficacy of anti-corruption interventions than just the important role that a lack of intra-group trust plays in sustaining systemic corruption. Collective action theorists have highlighted the potentially important role of several other variables in influencing whether a group acts collectively.

*So how does collective action theory apply to the study of corruption? While the study of collective action predates, and has developed significantly since Mancur Olson's (1965) book, *The Logic of Collective Action*, its influence on framing the issue is still very prominent. Writing at a time when many scholars took for granted the idea that people will cooperate within groups and act collectively to achieve common goals, Olson's work was a strong counterpoint, as it suggested that collectives would sometimes not realise their full potential, becoming caught up in a collective action problem.*

The current treatment of collective action theory in corruption/governance circles may leave readers with the sense that collective action tends to equal inclusive community engagement, working with civil society to build trust in society and so on. A collective action approach to anti-corruption programming may involve these things, but Table One illustrates that successful collective action may be exclusive, exclusionary and hierarchical. After all, as noted in Table One, having a small group size is often seen as beneficial to finding a resolution to a collective action problem, and collective action problems are thought to arise when there is no clear and legitimate leadership that can regulate public or common goods. Moreover, collective action may also be influenced by particularised trust dynamics—trust extended selectively to those in close social proximity—rather than or in addition to generalised trust—trust in people generally (Freitag & Traunmuller, 2009:783).⁴ So it may be the case that the collective goals pursued are those that benefit a sub-group, like an ethnic group or clan, which could come at the cost of other members of a superordinate group, as in other citizens of the wider national group.⁵⁸⁵

⁵⁸⁵ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020.

O dilema da ação coletiva e sua interferência direta na criação de círculos viciosos negativos clientelistas podem determinar soluções diversas, conforme a complexidade e o contexto social apresentado em cada caso concreto, sendo que a implementação de um sistema educativo voltado para a participação, cooperação e controle social, pode implicar na observância de regras rígidas, exclusivas e provisórias. O dilema da ação coletiva inevitavelmente sobre a influenciada das dinâmicas sociais vigentes, especialmente em instituições débeis, onde a confiança social se apresenta, muitas vezes, de forma particularizada, selecionando a clientela conforme a lógica social estabelecida, desconsiderando a confiança generalizada nas instituições e nos indivíduos que compõem o grupo. Assim, nestes espaços institucionais débeis, imparciais e desacreditados, podem ser identificados padrões generalizados de condutas individualistas inesperadas que destoam da harmonia esperada para a convivência coletiva compartilhada, não havendo incentivos para a observância de regras objetivas por parte de todos indivíduos da comunidade, incentivando a prática de atos informais, obscuros e corruptos, enfim, alheios aos atos oficiais da governabilidade vigentes.

Quando isso ocorre, o próprio poder governamental deixa de priorizar a defesa dos interesses públicos, ocasião em que o ordenamento legal sofre um visível “afrouxamento” para aplicação conveniente dos “favores” e dos “rigores” da lei, não exercendo um controle imparcial e efetivo dos diversos agentes do Estado. É exatamente a situação prática de países com níveis de corrupção elevados, como os latino-americanos. Analisando a hipótese, Jimenez ressalta:

Nesses tipos de sociedades com alta percepção social da corrupção, historicamente tem-se gerado um círculo vicioso que alimenta a desconfiança social, incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo e, definitivamente, produz uma corrupção enraizada e expandida, que é muito difícil de combater. De acordo com Rothstein e Uslaner (2005), naqueles sistemas políticos nos quais as políticas governamentais são ineficientes, parciais (buscam o benefício de grupos sociais particulares) e corruptas, impossibilita-se o desenvolvimento de um sentido de solidariedade social e estimula-se a confiança particularizada em diferentes grupos sociais acima da confiança generalizada em toda a sociedade. Quando isso ocorre, quando a confiança que prevalece é a que se deposita na própria família, clã, etnia ou partido político, a política nesse tipo de sociedade se torna um “jogo de soma zero entre grupos em conflito” (ROTHSTEIN e USLANER, 2005, pp. 45-46). Nessas sociedades não aparecem as normas informais que favorecem a produção de bens públicos. Em seu lugar, instala-se uma prática social depredadora do “salve-se quem puder” que impossibilita as autoridades públicas de contar

*com recursos e incentivos necessários para levar adiante políticas que fomentem a solidariedade social necessária para se fazer sentir parte da mesma comunidade. Muito pelo contrário, as políticas governamentais virão incentivadas por uma lógica particularista e parcial que abundará na espiral do círculo vicioso.*⁵⁸⁶

E esta compreensão é importante justamente porque podemos verificar concretamente a dimensão e os efeitos múltiplos que o fenômeno da corrupção pode atingir quando erigido a um problema de ação coletiva, notadamente em entornos institucionais débeis, frágeis, parciais e desacreditadas. Aliás, neste particular, a América Latina se apresenta como um importante laboratório prático para a análise das diversas variáveis, múltiplos efeitos e consequências do fenômeno da corrupção. Philipps Zeballos, em seu artigo intitulado *Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina*⁵⁸⁷, depois de analisar as peculiaridades latino-americanas no que se refere ao enfoque cultural destes países, marcados por crises econômicas constantes, elevados índices de desigualdade social e corrupção endêmica, recorda a existência – e a força – da “indústria da corrupção”, que, inclusive, deu origem a muitas reformas governamentais ‘bem-intencionadas’, todavia, sem os efeitos práticos prometidos e esperados. Também, para o autor, a teoria da ação coletiva coloca em cheque justamente a obviedade consistente na existência de um Estado realizado através da prevalência dos interesses públicos, comprometido com o cumprimento indistinto de regras que deveriam ser impostas indistintamente a todos os cidadãos do grupo.

Neste sentido, alguns questionamentos são muito caros para a argumentação científica da presente tese: a) Afinal, o que é (e representa) um problema de ação coletiva? b) Existem entornos sociais em que a corrupção é regra, em vez de exceção? e c) Assim admitido, em que grau o entorno social pode estimular o comportamento corrupto dos indivíduos do grupo? Philipps Zeballos aborda os questionamentos com precisão:

⁵⁸⁶ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18.

⁵⁸⁷ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020.

Esta industria motivó reformas o políticas públicas anticorrupción, sobre todo en sociedades poscoloniales (Mungiu-Pippidi, 2006, p.92) o “ecosistemas” donde la corrupción es sistémica, porque es más la regla que la excepción, y generalizada, porque no se limita a ciertos sectores (Médard, 1998, p.379). Resultó muy complicado traducir las iniciativas del enfoque agente-principal en un discurso y marco teórico que confronte con la presunción de que la corrupción es un endemismo cultural propio de determinadas sociedades contra el que poco puede hacerse salvo aceptarlo (Jiménez Sánchez, 2012, p.2), tal si fuera un cáncer con el que hay que aprender a coexistir (Gil Villa, 2013). Dicho esto, no se pretende desperdiciar algunos aportes valiosos del enfoque a-p, como la relevancia del monitoreo y el castigo que funcionan para frenar la corrupción; por el contrario, lo que la corrupción como problema de acción colectiva cuestiona es la presunción subyacente de que en todas las sociedades existe un principal que quiere hacer cumplir la ley (Rothstein, 2013, p.8). En este sentido, cabe precisar tres cuestiones: a) qué es un problema de acción colectiva; b) cuándo podemos hablar de sociedades donde la corrupción es más la norma que la excepción; y c) en qué grado el entorno determina el comportamiento humano de acuerdo a la psicología social.⁵⁸⁸

Mas não é só! Socorrendo-se dos ensinamentos de Olson e Ostrom, buscando uma compreensão multidimensional do que realmente representa um problema de ação coletiva, assim como quais resultados podem ser alcançados a partir da abordagem global da problemática, Philipps Zeballos arremata:

*Desde que Mancur Olson publicase *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* en 1965, surgió un interesante debate alrededor de las acciones colectivas y la posibilidad de alcanzar resultados óptimos o benéficos para los grupos inmersos en la toma de decisiones (Ostrom, 2000, p.1). Uno de los mayores aportes al debate, por su gran carga empírica, es *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action* de E. Ostrom (1989), la cual explica la multitud de experiencias de éxito en cuanto a la gestión de recursos de uso común (em adelante RUC) a través de la acción colectiva. Ello abre la posibilidad de teorizar sobre las formas en que un grupo de personas puede alcanzar resultados óptimos con la inclusión de una serie de requisitos previos. Por ejemplo, descubre que, en algunas regiones costeras de la India, la autogestión de los pescadores sobre las cuotas de pesca era mucho más eficaz que en las sociedades pesqueras vecinas intervenidas por el Estado o una institución privada. De aquí se desprende que lo común tiende a estar mejor gestionado dentro de un marco normativo propicio para la acción colectiva (em adelante MNAC), el cual envuelve siete elementos fundamentales para la acción colectiva, entre ellos la confianza y el largoplacismo en los beneficios (Ostrom, 1989). Esta evidencia empírica, y la intención de construir un marco referencial*

⁵⁸⁸ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 189.

para la gestión de los RUC sin miedo a complejizar los modelos sobre el comportamiento humano, impulsó otros estudios y la construcción de marcos teóricos en los cuales el ser humano se comportará según multitud de coyunturas (no solo como un ser racional y egoísta). La teoría de la acción colectiva, explicada a través de numerosas experiencias alrededor del mundo, contradice los modelos clásicos de comportamiento humano a la hora de afrontar la gestión sostenible de los RUC cuyos participantes eran siempre representados atrapados en situaciones como el dilema del prisionero y otros dilemas sociales en los que carecen de capacidades para cambiar la estructura del juego por sí mismo, como por ejemplo la comunicación entre ellos (Ostrom, 2014 [2009], p.20).

En los casos de acción colectiva con éxito, la mayoría de ellos en grupos pequeños, existe un alto de grado de comunicación entre los participantes a través de la cual se trazan varios acuerdos altamente consensuados, por ejemplo sobre las sanciones en caso de bajo rendimiento o un bajo input, que no siempre serán ex-post (Ostrom, 2009, p.37). Es más, Ostrom se refería al modelo de rational choice como uno que no refleja la complejidad del comportamiento humano (20014, p.18), pues el sujeto, primero, no es solo individuo, sino también comunidad (la felicidad y bienestar están ligados a su entorno social, medioambiental, Estado, etc.); segundo, las personas responden según el contexto e incluso el estado de ánimo; y, tercero, el ser humano puede y va a comportarse según el bien que esté en juego (Ostrom, 2014[2000], p.22), por lo que bienes como la paz, seguridad, o incluso lagos, bosques y sistemas de irrigación demandarán un tipo de gestión y comportamiento por parte del “consumidor” totalmente distinto a los bienes privados o bienes tarifa, rompiendo parcialmente con el determinismo racionalista de algunos teóricos sobre el comportamiento humano.⁵⁸⁹

Seja como for, sem desconsiderar a complexidade do fenômeno da corrupção quando se apresenta como um problema de ação coletiva – possuindo variáveis e possibilidades múltiplas, inclusive, muitas das quais possivelmente ainda não verificáveis –, o elemento-chave da questão parece estar centrado na confiança social e nas consequentes expectativas geradas no grupo social. Neste caso, um problema de ação coletiva gira em torno dos níveis de cooperação social e da (des)confiança mútua gerada entre os indivíduos que compõem o grupo. Desta forma, um dilema de ação coletiva só pode ser enfrentado através da participação, cooperação e confiança social, entre os indivíduos e as instituições públicas constituídas. Em determinados entornos sociais, como dito repetidas vezes, com a presença de instituições débeis, frágeis, parciais e

⁵⁸⁹ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 190-1.

desacreditadas, o fenômeno da corrupção, seja através de corruptores ou de corrompidos, está diretamente relacionado à desconfiança social, havendo um receio generalizado, com expectativas negativas em relação às ações dos indivíduos do grupo, assim como no que diz respeito ao descrédito total nas instituições do Estado.

Quando o fenômeno da corrupção é percebido com certa naturalidade, já banalizado e aceito no meio social, parece evidente que realmente se apresenta como um grave problema de ação coletiva. Dito de outra forma, como ressalta Bezerra da Silva: *“Farinha é pouca, meu pirão primeiro”*.⁵⁹⁰ Ao compreender a multidimensionalidade do fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, os níveis de confiança no meio social estarão sempre relacionados aos índices de incidência do fenômeno. Conforme complementa Philipps Zeballos, *in litteris*:

Si decimos que la corrupción es un problema de acción colectiva, la confianza será, en un alto nivel, la antítesis de la corrupción. Por lo tanto, a mayor confianza interpersonal, menor grado de corrupción. Dos de los principales aportes empíricos en este punto son los de Uslaner (2008) y Rothstein (2005). Este último, comprueba que, en los países europeos, a mayor confianza interpersonal, menor IPC. Mientras que el primero argumenta que “Las raíces de la corrupción descansan sobre la desigualdad económica y menor confianza en gente distinta a ti (étnicamente) y que la propia corrupción produce desconfianza generalizada y desigualdad” (2008, p.4); para apoyar su tesis, encuentra una correlación bastante pronunciada entre confianza e IPC.

[...]

En sociedades con mayor percepción de corrupción, señala MungiuPippidi, no habría tradición de asociación entre iguales, ya que la confianza es particularista y se basa en clanes, mecenas y clientes (2013, p.108) así que será más conveniente intentar acceder al grupo privilegiado al convertirse en clientes o a través de las influencias, en lugar de participar en una dura batalla a largo plazo para cambiar las reglas del juego hacia un universalismo ético que produciría que los clientes del orden existente (más numerosos, más ricos, y mejor posicionados en la sociedad) probablemente luchen contra tal progreso (2013, p.109).⁵⁹¹

Em sentido oposto, em determinados entornos sociais, ainda que exceção a regra mundial, em países desenvolvidos com amplo acesso a um sistema de educação

⁵⁹⁰ SILVA, Bezerra da. Meu pirão primeiro. *In: Letras.mus.* Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/bezerra-da-silva/meu-pirao-primeiro/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

⁵⁹¹ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 192-4.

universal (e plural) e de qualidade, com preponderante igualdade social, bem como uma confiança coletiva generalizada nas instituições do Estado, verificamos uma percepção social diminuta em relação à incidência do fenômeno da corrupção. Nestas democracias, os cidadãos compartilham expectativas positivas no que respeita a aplicação indistinta do ordenamento jurídico, confiante na atuação imparcial e eficiente de seus agentes públicos, constantemente agindo em nome da vontade coletiva, priorizando e defendendo os interesses da sociedade em geral, repudiando, pois, práticas clientelistas, corruptas e espúrias. O resultado é a criação de círculos virtuosos positivos, reforçando o respeito e a credibilidade da atuação das instituições públicas legalmente estabelecidas. Nestes entornos sociais, o Estado estabelece a confiança de seus agentes públicos, impactando fortemente no desestímulo à prática de atos de corrupção. Sob tais condições sociais, reformas bem planejadas podem ser suficientes para reduzir e controlar o fenômeno da corrupção. Jimenez complementa:

De outro norte, em sociedades como as nórdicas, observa-se alta correlação entre os níveis baixos de corrupção e os níveis altos que apresentam um conjunto de variáveis, entre as quais se destacam a confiança social generalizada (medida geralmente pelo indicador da Enquete Mundial de Valores, que pergunta aos entrevistados até que ponto se pode confiar na sociedade em que vivem e nas pessoas que não conhecem pessoalmente), a igualdade social (tanto em termos de igualdade social como de oportunidades) ou a percepção do funcionamento efetivo e imparcial das instituições de governo. A convergência desses fatores e sua influência recíproca teriam levado essas sociedades a desenvolver um afortunado círculo virtuoso que mantém a corrupção em níveis ínfimos. Dessa forma, nesse grupo de sociedades que já arrancam níveis de igualdade social acima da média europeia, o funcionamento imparcial das instituições de governo (pelos governantes não terem caído na tentação de desenvolver redes clientelistas para se eternizarem no poder), assim como o desenvolvimento de políticas universais de bem-estar (voltadas a toda a população, e não apenas aos grupos mais desfavorecidos), teria alimentado um sentimento crescente de solidariedade social e de confiança generalizada entre os cidadãos. Por sua vez, o alto grau de compromisso e coesão social teria feito mais fácil a elaboração de políticas públicas e sua efetiva aplicação prática graças à aparição espontânea de normas informais favoráveis à produção de bens públicos, tais como o respeito às regras básicas de convivência, aceitação das obrigações tributárias, o respeito aos espaços públicos, a disposição para

*o ativismo social exigindo uma resposta das autoridades públicas aos novos problemas da comunidade, entre outras (ROTHSTEIN, 2011).*⁵⁹²

Como tivemos oportunidade de analisar no item anterior, lembrando mais uma vez Ostrom⁵⁹³, as múltiplas variáveis e possibilidades práticas que podem se apresentar nos diversos grupos sociais, levando-se em consideração fatores particularizados de cada entorno, a implementação de reformas deve buscar fortalecer a reputação social dos indivíduos – cumpridores de regras –, assim como a confiança generalizada nas instituições públicas, edificando novos círculos virtuosos capazes de controlar e reduzir os efeitos e as causas nefastas produzidas pelo fenômeno da corrupção.

Embora a particularidade de cada cultura e entorno social deva ser respeitada, apresentando-se como fator importante para a compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção, não é ela o fator determinante para a ocorrência sistêmica do fenômeno. A solução para este problema de ação coletiva não é simples ou certa, devendo, todavia, ser necessariamente perseguida a partir da formação de instituições sólidas, imparciais e confiáveis.

O fenômeno da corrupção, enquanto problema de ação coletiva, independentemente da cultura de um grupo ou nação, das origens ou dos hábitos de um povo, ou mesmo, da formalidade de suas instituições, resta evidenciado quando do funcionamento ineficiente e ineficaz das políticas públicas institucionais. O Estado, por meio de seus agentes públicos e políticos, bem como os indivíduos no exercício de suas ações privadas e particulares, ao se depararem com instituições débeis, frágeis, parciais e desacreditadas, recebem incentivos diversos para não observância das regras gerais impostas à coletividade, desviando-se deliberadamente da conduta social esperada, não havendo o estímulo necessário para a consolidação e o respeito de uma ética social solidária e responsável.

O que se concluí, em definitivo, é a necessidade de abordar o fenômeno da corrupção como problema de ação coletiva para, então, se valer de políticas públicas instituídas através de reformas que aumentem a confiança social e fomentem a criação

⁵⁹² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18-9.

⁵⁹³ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 164.

de círculos virtuosos positivos e, conseqüentemente, possam romper os círculos viciosos vigentes. Para tal tarefa o Estado deve criar uma instrumentalização de oportunidades para que os indivíduos, uma vez instruídos e educados, obtenham o conhecimento necessário para o rompimento da lógica do dilema da ação coletiva, criando o ambiente possível para a libertação do regime de dependência dos indivíduos escravizados perante um sistema corrupto e individualista.

Especialmente em entornos institucionais débeis, onde a chamada *Teoria da Agência*⁵⁹⁴ – como veremos a seguir – por si só, não consegue solucionar a reprodução em série de círculos viciosos clientelistas e, conseqüentemente, a prática banalizada do fenômeno da corrupção, é preciso atuar na perspectiva do reconhecimento e compreensão do dilema da ação coletiva. É que reformas institucionais inspiradas na *Teoria da Agência*, ao partirem da premissa de que o *Principal* sempre estará interessado em controlar seus agentes para que atuem em defesa de seus interesses – situação esta que bastaria para introduzir melhorias para solução da problemática –, não levam em consideração a hipótese do Estado não ter verdadeiro interesse em controlar a corrupção dos agentes que atuam em seu nome. Vale recordar a referência já repetida insistentemente: Como observada *Person et al* (2013), referido por Jiménez⁵⁹⁵, encontramos um principal *sem princípios*.

Em sociedades com alta percepção social da corrupção, ao se reproduzirem círculos viciosos que alimentam a desconfiança de toda a coletividade, o funcionamento parcial das instituições é aceito com aparente normalidade, sendo natural que as políticas governamentais sejam formatadas a partir de uma lógica particularista. Como aborda

⁵⁹⁴ Recordando, segundo a Teoria da Agência, os problemas da relação entre agente e principal se concentram em dois âmbitos. O primeiro ponto diz respeito ao fato do principal e o agente não compartilhem exatamente os mesmos interesses que, via de regra, são divergentes, o que acaba por incentivar que este atue em defesa dos seus interesses particulares. O segundo ponto se refere à circunstância de não ser comum que o principal tenha pleno conhecimento e informações absolutas sobre o comportamento do agente. Assim sendo, com frequência se cria uma assimetria de informação entre principal e agente. Essas situações estabelecem oportunidades para que o agente opte em atuar contra as ordens e os comandos determinados pelo principal.

⁵⁹⁵ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18.

Jiménez⁵⁹⁶, nestas sociedades a problemática da corrupção não coincide com o diagnóstico feito pela *Teoria da Agência*, sendo obrigatória uma reavaliação do diagnóstico a partir da compreensão da corrupção como um problema de ação coletiva.

Lembrando Tocqueville, e sugerindo uma necessária ligação entre a ação coletiva e o controle do fenômeno da corrupção, Mungiu-Pippidi⁵⁹⁷, ao sugerir que reformas com restrições normativas limitem a ocorrência do fenômeno, indica como essencial a existência de grupos organizados de controle social do fenômeno da corrupção. Os resultados referidos pela autora, estatisticamente significativos, consideram dados plurais dos entornos analisados, considerando variáveis diversas, como a realidade econômica, as opções religiosas, as experiências democráticas, os níveis de igualdade social e, sobretudo, a qualificação proveniente dos sistemas educacionais.

Com as contribuições da *Teoria da Ação Coletiva*, parece possível compreender que a luta contra a corrupção merece uma visão multidimensional, entendendo todas as variáveis possíveis e a complexidade decorrente das múltiplas possibilidades particularizadas. Só assim, por meio da experiência prática e da criação de uma rede articulada – e educada – para a participação, a cooperação e o controle social, é que se poderá superar através do comprometimento ativo de toda a sociedade, presentes instituições fortes e imparciais, círculos negativos viciosos de difícil ruptura. Uma vez edificadas reformas institucionais eficientes, consolidados novos círculos positivos virtuosos, o exercício constante de uma individualidade voltada para a valorização dos bens comuns se tornará realizável. Nesse particular, torna-se necessário o real entendimento das críticas atribuídas à *Teoria do Agente Principal*, como veremos a seguir.

5.3.1 A Teoria da Agência

⁵⁹⁶ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁵⁹⁷ MUNGIU-PIPIDI, Alina. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 166-7.

Em reconhecendo o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, não parece ser difícil explicar o porquê da *Teoria da Agência* – ou *Teoria do Agente Principal* – não se enquadrar como solução absoluta e palpável para muitas realidades práticas apresentadas nos diversos entornos admitidos como democráticos no mundo moderno. Como se sabe, a percepção mundial do fenômeno da corrupção e o pessimismo generalizado sobre a possibilidade de controle, combate e redução dos efeitos e das consequências do fenômeno em determinados entornos sociais onde seu estabelecimento – e sua aceitação diante das expectativas sociais esperadas – se encontram sólidos e banalizados, foi e continua sendo uma premissa verdadeira reconhecida por muitos pesquisadores aos longos dos anos.

Ainda que superada a visão estritamente cultural, na qual a corrupção se apresentaria como uma espécie de “herança genética” maldita e, portanto, insuperável, restando a aceitação de sua inevitabilidade, os estudos científicos evoluíram para considerar a chamada *Teoria da Agência*, passando a analisar quais condições e variáveis poderiam estabelecer incentivos para a ocorrência de práticas corruptas generalizadas no corpo social, numa relação simbiótica entre corruptores e corrompidos, verificando outros fatores críticos, dentre os quais, a gestão governamental. Por assim dizer, o enfoque proporcionado pela *Teoria da Agência*, racionalista por obviedade, possibilitaria, em tese, um enfrentamento objetivo e pragmático contra o fenômeno da corrupção através da execução de ações governamentais planejadas.

A predominância da *Teoria do Agente Principal* causou importante impacto nas políticas governamentais de combate ao fenômeno de corrupção, inclusive, através de fortes argumentos econômicos, deixando-se de considerar os atos de corrupção como uma “graxa” necessária para azeitar o funcionamento da estrutura burocrática do Estado. A abordagem e a aceitação mundial da *Teoria do Agente Principal*, reconheceu o fenômeno da corrupção como uma mazela indesejável para o desenvolvimento econômico, havendo um incentivo para a criação de programas governamentais de combate ao fenômeno da corrupção a partir do entendimento de que caberia ao Estado – governantes – executar as medidas necessárias para o controle preventivo e punitivo de práticas corruptas. Entretanto, o desencanto com os resultados práticos provenientes da aplicação da *Teoria da Agência*, não demorou a ocorrer. Como já salientando

anteriormente, lembrando novamente Jiménez, encontramos uma governança *sem princípios*⁵⁹⁸, totalmente descomprometida com a prevalência dos interesses sociais e coletivos, restando, ao revés, um compromisso sorrateiro para com interesses privados escamoteados. Aliás, como analisado no item anterior, isso ocorre porque em determinados entornos, com a presença de um Estado deslegitimado, débil, parcial e nada confiável, a corrupção, por diversos motivos e variáveis, pode se apresentar como um grave problema de ação coletiva.

Portanto, a grande questão que merece nossa atenção no presente estudo, não é o fato da *Teoria da Agência* não “funcionar” em determinados entornos nos quais o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva – situação que já parece pacificada diante dos consistentes, sólidos e importantes estudos científicos publicados a respeito⁵⁹⁹ –, mas, sim, de compreender o porquê isso ocorre e, especialmente, alguns fenômenos – isolada ou conjuntamente – influenciam a deficiência e aplicação da *Teoria da Agência* nestes sítios onde o Estado “privatizou” os interesses públicos. A partir dos rumos contingentes da história, alguns fenômenos, dentre os quais, o clientelismo, o patrimonialismo, o pessoalismo, a cleptocracia, o neoautoritarismo, dentre outros, ajudam a compreender o fenômeno da corrupção como forma de governança. Nesse particular, vale referência as considerações e os argumentos abordados no Capítulo 2 da presente tese, mais especificamente no item 2.2 – e respectivos subitens –, intitulado *Uma tendência Latino-Americana: A Inexistência de uma Educação voltada para o Controle Social*.

Marquette e Peiffer⁶⁰⁰, ao realizarem uma profunda abordagem da *Teoria da Agência* e o fenômeno da corrupção, reforçam que o Estado deveria, a princípio, ter um conflito de interesses com seus agentes políticos e servidores públicos, havendo uma dificuldade na prevalência dos interesses coletivos – teoricamente defendidos pelo Estado – frente aos interesses individuais, haja vista a assimetria de informações, ou

⁵⁹⁸ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18.

⁵⁹⁹ Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Shleifer e Vishny, 1993; Rodríguez, 2004; Mungiu-Pippidi, 2011; e Jiménez, 2015.

⁶⁰⁰ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 2

seja, a falta de conhecimento por parte do Estado em relação aos seus representantes, o que torna o primeiro incapaz de fiscalizar eficazmente as condutas de seus servidores. E, assim sendo, os servidores, diante da deficiência estatal, ficam mais a vontade para fazer prevalecer seus interesses pessoais, em detrimento de todo o grupo (de toda a coletividade). É o que chamam do *risco moral*.

Philipps Zeballos⁶⁰¹, por sua vez, recorda que a *Teoria da Agência* se fundamenta em duas ideias básicas. A primeira, é justamente a presunção de que o Estado e seus servidores possuem interesses diversos e conflitantes. A segunda, que haverá uma tendência de os servidores possuírem melhores informações que o Estado, implicando num poder discricionário quase que sem limites por parte dos servidores que, naturalmente, buscarão satisfazer seus interesses privados em detrimento dos interesses sociais e coletivos.

Como se observa, a *Teoria da Agência* admite um abuso de poder discricionário dos servidores, prejudicando os serviços públicos qualitativa e quantitativamente, causando prejuízos diversos ao erário e, conseqüentemente, lucros e dividendos ilícitos aos servidores corruptos. Neste caso, toda a coletividade resta prejudicada, sendo incapaz de fiscalizar com efetividade o trato da coisa pública ou, também, podemos dizer, restando impotente para a realização do necessário controle social. Neste caso, os agentes políticos e servidores públicos realizam um cálculo entre risco de serem descobertos e os lucros que realizarão por meio da conduta corrupta. Recordando novamente a equação de Klitgaard⁶⁰², o fenômeno da corrupção é resultante a partir do exercício concentrado do poder de decisão, mais o grau de discricionariedade a que se tem disponível, menos a necessidade – ou fragilidade – de prestação de contas perante ao Estado (principal). A equação “matemática” apresentada pelo renomado autor confirma que a corrupção é um *crime de cálculo*, ou seja, quanto menor for o número de agentes políticos ou servidores públicos que exercem o poder decisório sobre uma questão determinada (monopólio); quanto maior e mais ilimitado for o poder discricionário

⁶⁰¹ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Polítai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 184-5.

⁶⁰² KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press. 2000, p. 178-9.

daqueles que exercem a decisão governamental; e, quanto maior for ineficiente o controle social sobre aqueles que exercem a decisão (deficiência ou falta de prestação de contas), alta será a probabilidade da ocorrência do fenômeno da corrupção.

Conclusão que parece definitiva, o controle social e efetivo combate ao fenômeno da corrupção, baseado na *Teoria da Agência*, se limitará às hipóteses de cálculo racional por parte dos agentes políticos e servidores públicos que servem ao Estado. Desta forma, o ato de corrupção é uma consequência lógica das escolhas racionais fundadas na prevalência dos interesses individuais, depois de realizados os cálculos entre a probabilidade de responsabilização criminal e os possíveis benefícios patrimoniais e econômicos advindos da prática corrupta. Philipps Zeballos reafirma:

El combate contra la corrupción, enfocado como un problema de a-p, tomará así al individuo como un ser racional cuyo involucramiento en un acto de corrupción será fruto de la elección racional, es decir, un cálculo entre la probabilidad de tener éxito (el beneficio en forma de reputación o dinero) y la de ser sancionado (el monto de la multa más el daño a su imagen) por el delito (Rose-Ackerman, 1978; Klitgaard, 1988; Shleifer y Vishny, 1993; Rodríguez, 2004).

Así, el modelo a-p, a diferencia del enfoque culturalista, vuelve el foco de atención al individuo, especialmente hacia el agente, al asumirlo como ser racional y potencialmente “corrompible”, por lo que será necesario controlarlo (monitoreo a través de la transparencia, gobierno abierto, etc.). En el caso de que, aun así, se involucre en un acto corrupto, será preciso sancionarlo (incrementando la probabilidad de sanción a través de nuevos tipos penales, mecanismos de investigación, etc.). Se asume, además, que el principal (la ciudadanía o el representado) va a ejercer esta función. La sanción no sólo funciona como castigo, claro está, sino como elemento disuasorio a imponer por la justicia luego de que el corrupto sea denunciado por el principal. Esta es una lógica aparentemente sencilla y efectiva que han guiado gran parte de las recomendaciones e iniciativas anticorrupción de alguno de los más influyentes organismos intergubernamentales, así como de algunas ONG durante el último cuarto de siglo hasta nuestros días.⁶⁰³

Embora a *Teoria da Agência* não nos dê todas as respostas e caminhos infalíveis – haja vista que impossibilitada de funcionar em determinadas situações onde encontramos uma governança descomprometida com os interesses sociais e coletivos –, contribui derradeiramente ao constatar teoricamente que o fenômeno da corrupção pode

⁶⁰³ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politai*: Revista de Ciencia Política, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 184-5.

ser reduzido a partir do efetivo controle social de agentes políticos e servidores públicos, bem como de empresários (particulares) quando se relacionem com a coisa pública. Basta, para tanto, limitar os incentivos para condutas corruptas que estabelecem vigorosos círculos viciosos negativos enraizados na burocracia estatal. É preciso aumentar os riscos para aqueles que se aventurem a saquear o patrimônio público em busca de ganhos fáceis e ilimitados. Nesta encruzilhada decisiva, parece fundamental o estabelecimento de reformas institucionais eficazes e capazes de reduzir práticas corruptas a partir da edificação de uma nova cultura universal comprometida com uma educação fulcrada na prevalência dos interesses sociais por meio da participação, da cooperação e do controle social.

Cuida-se de compreender o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva e, a partir da identificação local de causas e efeitos do fenômeno, exercer um controle social capaz de evitar atos de corrupção por parte de agentes políticos e servidores públicos que representam o Estado. Nos casos em que a governança falha no dever controle de seus servidores ou, o que pior, não tem o menor interesse em fazê-lo, a corrupção encontra terreno fértil para a criação e enraizamento de círculos viciosos clientelistas de difícil ruptura.

Jiménez⁶⁰⁴, ao considerar a lógica racional que *Teoria da Agência* propõe, é preciso ao enfatizar a problemática a partir de dois vieses. O primeiro, é o justamente o fato de não ser comum que o Estado e seus representantes compartilhem exatamente interesses comuns, apresentando-se, em tese, com objetivos opostos, o que acaba por determinar uma tendência “natural”, desde que exista margem para tomada de decisões, de priorizar os interesses privados em detrimento dos interesses sociais e coletivos. O segundo, é deficiência ou falta de informações amplas e seguras do Estado em relação às condutas de seus agentes políticos ou servidores públicos, notadamente em relação às ações delegadas pelo Estado aos seus representantes. De forma, o que resulta na prática, é uma assimetria de informação entre o Estado e seus agentes, incentivando a ocorrência de desvios e ilicitudes por partes destes.

⁶⁰⁴ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18-9.

Assim, como ressalta o autor, a problemática proposta pela *Teoria da Agência*, foca em dois momentos distintos, quais sejam, na ocasião da seleção ou escolha dos agentes políticos e servidores públicos que atuarão em nome do Estado, assim como, depois do processo seletivo, quando da atuação daqueles em nome deste, sem que o Estado seja capaz de verificar e controlar os atos praticados por seus representantes. Tratam-se dos problemas da *seleção adversa* e do *risco moral*, consistentes, respectivamente, na escolha equivocada dos representantes estatais, bem como em práticas e desvios de condutas praticados por estes contrariando o desiderato estatal. O que resulta destas implicações é o que a *Teoria da Agência* identifica como *perda de agência*, o que compromete a relação de confiança entre Estado e seus representantes. Jimenez conclui:

De acordo com a teoria da agência, os problemas da relação entre agente e principal se concentram em dois âmbitos. De um lado, não é muito frequente que principal e agente compartilhem exatamente os mesmos interesses. Normalmente seus interesses são divergentes, o qual se converte num incentivo para que o agente decida, existindo alguma possibilidade, atuar em defesa dos seus interesses antes que defenda os do principal. Por outro lado, não é comum que o principal tenha uma informação perfeita e completa de tudo o que o agente faz em seu nome. Isto é, com frequência se produz uma assimetria de informação entre principal e agente. Estas situações favorecem oportunidades para que o agente decida atuar contra os desejos e interesses do principal.

Pois bem, os principais problemas de agência, onde coincidem incentivos e oportunidades para a atuação fraudulenta do agente, se produzem em um dos momentos: quando se seleciona o agente que atuará em nome do principal e, uma vez selecionado, quando o agente atua em nome do principal sem que este tenha um conhecimento integral de todas as ações deste. Cuidam-se dos chamados problemas da “seleção adversa” e do “risco moral”. O primeiro acontece quando o principal seleciona agentes inadequados para atuarem em seu nome e, o segundo, quando o agente decide embarcar em atividades que vão contra os interesses do principal. Em ambos os casos, acontece uma situação de “perda de agência”, que desvirtua a relação entre agente e principal. No âmbito político, a corrupção seria o resultado destas situações de perda de agência, por uma seleção adversa de representantes, bem como através da implicação dos representantes em situação de risco moral. Portanto, quando desenhamos políticas anticorrupção, devemos observar a necessidade de reduzir a possibilidade de que se produzam estas perdas de agência em qualquer uma de suas formas.

O que os teóricos da agência propõem para combater a corrupção é a introdução de reformas que permitam minimizar estes dois problemas. Trata-se de ativar mecanismos de controle tanto ex ante como ex post no momento da seleção de agentes que atuarão em nome do principal. Com os mecanismos ex ante se reduz o risco de selecionar agentes que

tenham uma probabilidade alta de corromper a relação de agência, pondo seus próprios interesses por cima dos interesses do principal. Para isto, normalmente se propõem dois tipos de mecanismos. Por um lado, instrumentos que permitam melhorar a informação da qual dispõe o principal sobre os possíveis candidatos a atuar como seus agentes com a intenção de que possa valorar quais destes candidatos podem ter interesses mais divergentes dos seus e/ou possam estar mais inclinados a antepor seus próprios interesses aos do principal. A instituição do “advice and consent” do Senado norte-americano para as nomeações presidenciais seria um exemplo deste tipo de mecanismo ex ante de melhoria da informação disponível por parte do principal. Por outro, um segundo mecanismo de controle ex ante é relacionado com a existência das sanções adequadas para penalizar os agentes que atraíam a relação de confiança com o principal e com as expectativas de que tais sanções não só existem no papel, mas que se apliquem na prática. A probabilidade de que tais sanções sejam suficientemente proporcionadas e se apliquem, tem duas consequências benéficas segundo estes autores: fará com que muitos potenciais candidatos a agentes com uma alta probabilidade de trair o principal, pensem duas vezes antes de se decidir a postular o cargo e/ou mudar as preferências dos agentes, tornando-se mais improvável que priorize seus interesses aos do principal. Quanto aos mecanismos de controle ex post, também podem se dividir em duas classes da mesma natureza: melhoria da informação disponível para o principal e a existência de sanções aplicáveis na prática. Neste caso, estes instrumentos estão dirigidos para minimizar o problema do risco moral, ou seja, a probabilidade de que o agente, uma vez que já esteja desempenhando suas funções, possa participar em atividades corruptas contra os interesses do principal. Para isto, tenta-se melhorar a informação disponível por parte do principal sobre a atuação do agente, de forma que ele possa identificar com mais facilidade os agentes corruptos. Um exemplo deste tipo de mecanismo, são as declarações de bens e interesses que determinados representantes tem que apresentar em vários momentos enquanto desempenham o cargo. Pretende-se facilitar a identificação por parte do principal de comportamentos abusivos ou suspeitosos. Geralmente, todas as medidas que aumentam a transparência do funcionamento das administrações públicas, estão dirigidas a este mesmo objetivo. E ainda, um segundo tipo de mecanismo ex post, está relacionado com a introdução de sanções que permitam punir aos abusos praticados pelos agentes. Um exemplo disto, poderia ser a proposta que faz a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, para que seja introduzido o delito de enriquecimento ilícito, que permite punir aqueles cargos públicos que se enriquecem sem justificação legítima, evitando o tão complexo problema, por muitas das vezes, de comprovar a existência de um suborno.⁶⁰⁵

⁶⁰⁵ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 14-6.

No mesmo sentido, Marquette e Peiffer⁶⁰⁶ também admitem que o fenômeno da corrupção é recorrente em sociedades onde a *Teoria da Agência* identifica os dois problemas propostos. Ou seja, numa primeira ocasião, quando das escolhas pelo Estado de seus representantes; como, num segundo momento, quando da fiscalização e controle dos atos de agente políticos e servidores públicos que agem em nome do Estado. Sem a capacidade de controle governamental em relação às ações de seus servidores, a oportunidade de práticas corruptas se apresenta com facilidade incentivante. Os autores ainda destacam o agravante do problema decorrente da qualificação dos agentes do Estado, quando investidos de grande parcela do poder decisório, quando o próprio Estado, por assim dizer, encontra-se de “mãos atadas” para fiscalizar a si mesmo. Advirta-se que o problema de fiscalização e de controle não se limita a entornos sociais débeis, sendo que mesmo em países reconhecidos como desenvolvidos, com democracias sólidas, ainda com alto grau de transparência dos atos de governança, o controle social encontra-se limitado para fiscalizar amplamente os atos dos agentes políticos e servidores públicos.

Nestas hipóteses, o fenômeno da corrupção é identificado, num menor ou maior grau, a partir das escolhas racionais daqueles que representam o Estado. Limitando-se, portanto, a lógica da *Teoria da Agência*, o fenômeno poderia ser solucionado por meio da aplicação de reformas que possibilitem uma fiscalização e controle dos atos de governança, melhorando as seleções prévias dos servidores, assim como impondo ações punitivas aos agentes faltosos, aumentando o cálculo racional da corrupção e, conseqüentemente, diminuindo os incentivos individuais aos agentes que representam o Estado. No entanto, como tivemos a oportunidade de observar no item interior, a *Teoria da Agência* não leva em consideração o desvirtuamento do Estado, conforme pode-se identificar com maior vigor em determinados entornos com instituições débeis, parciais, desacreditadas e comprometidas.

Aliás, as diversas críticas dirigidas às intervenções destinadas ao controle e redução do fenômeno da corrupção – haja vista que identificados muitos resultados negativos obtidos das políticas anticorrupção implementadas –, são decorrentes

⁶⁰⁶ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 2.

justamente da pouca – ou indevida – compreensão da natureza multidimensional do fenômeno da corrupção, deixando-se de considerar suas diversas e possíveis variáveis e facetas, notadamente, em contextos sociais complexos, plurais, diversificados e desiguais. É que, nestes casos, a *Teoria da Agência* não corresponde à realidade prática dos atos de governança, interferindo sem sucesso e sem a capacidade de focar nas reais causas e efeitos do fenômeno. Aliás, na prática, não raras vezes, a aplicação da *Teoria da Agência*, por muitos governantes, vem servindo apenas como simulação teatral, não existindo uma vontade política ou um compromisso efetivo em relação ao controle ou à redução da corrupção. Não é de se admirar, portanto, que muitos corruptos e corruptores – sempre posando de vítimas indefesas de um sistema acusatório, inquisitorial e impiedoso – permanecem intocáveis na administração de organizações criminosas “bem-sucedidas” estabelecidas na própria burocracia estatal. No mesmo sentido, mudando o que deve ser modificado, Marquette e Peiffer, advertem:

In either case, viewing corruption through a principal-agent lens emphasizes the rational choices of individuals that take place in discrete incidences of corruption. This focus implies that corruption is ‘solvable’ with policies that alter the degree to which principals are able to monitor and sanction their agents and the level of discretion given to agents and their individual incentive calculations. Consequently, anti-corruption interventions, guided by principal-agent models, have focused on reducing the discretion of civil servants, increasing monitoring mechanisms, promoting transparency in government, supporting anti-corruption civil society groups to serve as watchdogs, and strengthening sanctions on those who engage in corruption, so as to better align the incentives of potential ‘agents’ with those of their respective ‘principals’. However, a recent U4/DFID paper on mapping evidence gaps in anti-corruption provides some pretty stark reading. The review found that ‘[o]nly in the case of [public financial management (PFM)] does the evidence clearly suggest that such measures reduce corruption’ (Johnsøn, Taxell & Zaum 2012: 42). In terms of public sector reforms (other than PFM), oversight institutions, civil society, budget support, donors’ own systems and multilateral agreements, all interventions in keeping with the principal-agent model, the evidence of their efficacy is weak or fair at best. After over a decade and a half, and significant investment of both time and resources, this is fairly shocking, though how much of this is due to failed interventions and how much is due to gaps or weaknesses in the evidence base itself (e.g., an overall lack of empirical research on anti-corruption work in fragile states) is unknown (Johnsøn, Taxell & Zaum 2012: 42-44).

One answer given to the question of why the record of anti-corruption interventions has been so poor is that anti-corruption interventions are based on a theoretical misunderstanding of the nature of corruption; in other words, principal-agent theory has fallen short in providing viable

solutions to the problem. If principal-agent approaches depict the success of an anti-corruption intervention as a function of the abilities of principals to monitor and hold accountable agents for their actions, a lack of ‘political will’ of leaders to fully implement anti-corruption reforms is typically flagged as an explanation for the failure of anti-corruption efforts. The application of principal-agent theory to the issue of corruption has taken for granted that principals have the ‘will’ to serve the functions of monitoring and keeping agents to account. It is no wonder then that anti-corruption programming does not effectively grapple with the variable ‘willingness’ principals may have in holding agents accountable.⁶⁰⁷

A pesar dos pesares, como aproveita Jiménez⁶⁰⁸, a constatação da limitação da aplicação da *Teoria da Agência*, só reforça a imprescindibilidade da introdução de reformas institucionais que possam formatar instituições fortes, imparciais e confiáveis, forjadas solidamente através de “*sistemas melhores*”, reduzindo-se as possibilidades de desvios de conduta e os incentivos à criação de círculos viciosos negativos clientelistas baseados na reprodução contínua de práticas corruptas e criminosas. De forma pragmática, sem desconsiderar as dificuldades do mundo real, estas reformas institucionais podem ser construídas mesmo em entornos políticos desfavoráveis, independentemente das características culturais, históricas ou sociais dos respectivos entornos coletivos. Aliás, as reformas baseadas na *Teoria da Agência*, ainda que não correspondam a todas as variáveis que o fenómeno da corrupção possa apresentar, podem oportunizar inovações e caminhos padrões a serem observados em muitos entornos sociais similares. É bem verdade – e daí o grande dilema decorrente do fenómeno da corrupção quando se apresenta como um problema de ação coletiva –, que aplicação de muitas reformas eficientes – ao menos, na teoria –, não encontraram terreno fértil na realidade prática de muitos governantes, por mais bem-intencionados que sejam, deixando se produzir os resultados almejados. Aliás, em inúmeros casos práticos, o sistema governamental, quando corrupto e criminoso, costuma se readequar formalmente aos novos comandos,

⁶⁰⁷ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 2.

⁶⁰⁸ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 16-7.

reinventando novos caminhos e práticas delitivas destinadas à continuidade da corrupção como forma de governo. Como recorda Jimenez, ao fazer referência ao exemplo italiano na década de 80, mais precisamente em relação às revelações decorrentes da *Mani Pulite*, o sistema corrupto encontrou uma oportunidade de se reinventar, redesenhando novas estratégias criminosas, aumentando ainda mais os lucros “legalizados” da corrupção já burocratizada. O autor observa em destaque:

No entanto, ninguém esquece que a introdução destas reformas em determinados âmbitos, por mais bem-intencionados que sejam, não produziram os resultados esperados. No lugar de reduzir os incentivos e as oportunidades para a corrupção, muitas destas medidas conseguem apenas uma readaptação dos agentes corruptos à nova situação. Se agora se tem mais informação sobre o próprio patrimônio, os bens que se obtém através da corrupção se colocam em nome de outro e assim sucessivamente. Não resisto a dar um exemplo do que quero falar, mesmo que não seja estritamente de medidas anticorrupção. Após o golpe moral que levou a toda sociedade italiana às revelações dos processos conhecidos como Mani Pulite, houve um grupo de associações que promoveram um referendo para acabar com o financiamento público da atividade ordinária dos partidos políticos. O que se tentou fazer, foi com que o dinheiro público pudesse servir apenas para compensar os partidos pelos seus gastos eleitorais, mas de forma alguma para a manutenção das suas organizações, empregados, locais, etc. Este referendo se celebrou e seus defensores obtiveram uma vitória incontestável. O referendo deu lugar a uma mudança na lei de financiamento dos partidos políticos e desde então, os partidos italianos são compensados apenas pelos gastos os quais realizaram para a realização das eleições. A graça da história é que, por causa deste referendo e, conseqüentemente, da respectiva mudança legal, hoje em dia os partidos políticos italianos utilizam consideravelmente mais dinheiro público que antes da reforma da lei. Ou seja, os partidos italianos encontraram a forma de desenhar um sistema compensatório pela participação em eleições que lhes proporcionou mais dinheiro público que dispunham antigamente. Conseguem isto ao dividir fundos em função dos seus resultados eleitorais, independentemente dos gastos de campanha efetivamente realizados.

Por fim, existem alguns trabalhos nestes últimos anos, particularmente sobre África, que colocam em questão o fato de que a aplicação de inovações institucionais, seguindo as receitas da teoria da agência, tenha produzido rendimentos claros e efetivos (Riley, 1998; Rose-Ackerman, 2000; Persson et al., 2013). Além do mais, a análise empírica sobre a incidência da corrupção tem demonstrado que sistemas políticos com acordos institucionais muito semelhantes (como, por exemplo, os que compartilham as regiões do norte e sul da Itália) apresentavam níveis de corrupção muito diferentes, o que resulta da credibilidade às teorias institucionalistas (Tabellini, 2005; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Charron y Lapuente, 2011; ou, sobre o setor privado, Ichino y Magi, 1999). Até o ponto de, como relembram Charron e Lapuente (2011, p.8), diversos

especialistas terem aumentado a sua atenção a diferentes fatores das próprias instituições. Assim, alguns economistas têm direcionado sua análise sobre fatores culturais como os valores morais (Tabellini, 2005 e 2007; Licht, Goldsmith e Schwartz, 2005), enquanto alguns cientistas políticos têm focado seus interesses sobre fatores de natureza econômica como as diferenças entre os níveis de desenvolvimento (Kitschelt e Wilkinson, 2007; Wilkinson, 2007; Krishna, 2007).

Ao que se deve o escasso êxito das reformas inspiradas na teoria da agência? Em geral, estes autores enfatizaram que o principal sempre estará interessado em controlar o agente para que este atue em defesa de seus interesses, portanto, bastaria introduzir melhorias institucionais que reduzissem a assimetria de informação que permite ao agente agir em benefício próprio. No entanto, o que encontramos com frequência naqueles lugares onde fracassam estas políticas, é que o principal não demonstra verdadeiro interesse em controlar a corrupção do agente ou, como aponta Person et al (2013), encontramos um principal “sem princípios”. Qual a razão para que isto ocorra em tantos lugares?⁶⁰⁹

Mungiu-Pippidi ⁶¹⁰ acrescenta aos questionamentos ao reconhecer a complexidade do entendimento multidimensional do fenômeno da corrupção nas sociedades contemporâneas e, conseqüentemente, a dificuldade de estabelecer um padrão geral de controle do fenômeno, o que exige a implementação de instrumentos e técnicas interdisciplinares, identificando, ao respeitar a individualidade de cada entorno social, os denominadores comuns que costumam se fazer presentes indistintamente, bem como as medidas peculiares adequadas a cada caso concreto especificamente.

Nesse sentido, a *Teoria da Agência* pode indicar denominadores comuns, como as escolhas racionais individuais, seja por líderes, burocratas ou cidadãos; assim como o reconhecimento de que a norma, por si só, não pode solucionar todas as problemáticas decorrentes do fenômeno da corrupção, haja vista que as escolhas morais então, em muitos casos, vinculadas a contextos sociais onde a representação social de conceitos morais, como o certo e o errado, são legitimados a partir da aceitação social, das experiências e dos comportamentos adotados na vida cotidiana. Como adverte Mungiu-Pippidi:

Explaining control of corruption in complex modern societies is necessarily an inter-disciplinary effort, and indeed at least two interconnected concepts stretch across otherwise highly disparate theoretical and

⁶⁰⁹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 17-8.

⁶¹⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 19-20.

evidential bodies. The first is that individual rational choices, whether by leaders, bureaucrats, or citizens, are bound by cognitive and affective factors (Simon 1997). The second is that self-regulation of morality is not entirely an intrapsychic matter, because people are not fully autonomous moral agents impervious to the social realities surrounding them, but are bound by social contexts where social representation of moral concepts such as right and wrong are developed and sustained by social norms and everyday behavior (Bandura 2002; Moscovici 2001). Social cognitive theory and bounded rationality theory thus concur that individual moral behavior is the product of the reciprocal interaction of personal traits and social influences so that individual autonomous choice is actually grounded in social context (Anand et al. 2004; Bandura 2002). This traditional sociological approach, which began with Durkheim, can be encountered in relation to governance in classic historical sociology (Eisenstadt and Roniger 1984; Weber 1968) and more recently in social psychology (Bandura 2002).

The fact that individual behavior depends crucially on the number of other individuals engaged in similar transactions also seems at last to have gained a certain amount of traction with economists (Acemoglu 1995; Andvig and Moene 1990; Murphy et al. 1991; Sah 2007). There is growing acknowledgment among institutionalist economists that societies develop “reward structures” that determine the allocation of talent between productive and unproductive activities (such as rent seeking). The existence of rent seeking creates a negative externality on productive agents and shapes expectations so that influence peddling rather than merit or handwork will be the major reward factor, which may lead to society being trapped in a “steady state equilibrium or rent seeking” (Acemoglu 1995). As Max Weber remarked, the market operates by universalism, such that an allocation system on the basis of particularism is therefore subversive to capitalism (1968: 177-80).⁶¹¹

Dito isso, como conclui Mungiu-Pippidi⁶¹², não parece ser uma tarefa simples identificar dados e estabelecer instrumentos de controle eficientes para desemaranhar um fenômeno tão complexo como a corrupção, especialmente, quando se apresenta como um problema de ação coletiva. Seja como for, longe de fórmulas mágicas ou acabadas, como ressalta a autora, é preciso aprender com a história, notadamente em relação aos diversos exemplos e descobertas – bem e mal sucedidos – que ajudaram a amadurecer a compreensão do fenômeno e a melhoria dos instrumentos de controle da corrupção. Aliás, muitas destas experiências podem ser revistas, adaptadas e testadas.

⁶¹¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance:** How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 19-20.

⁶¹² MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance:** How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 89-90.

Mungiu-Pippidi ⁶¹³, ao questionar a compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção e os instrumentos de controle apresentados, verifica, a partir de exemplos concretos, a funcionalidade, ou não, dos mecanismos desenvolvidos em determinados entornos sociais. Ao testar determinantes universais do controle do fenômeno da corrupção, muito além da crítica pontual aos atos de governança – que podem ser relativizados conforme o contexto político –, busca verificar em quais contextos o controle da corrupção é mais viável, sugerindo soluções factíveis a partir dos enfrentamentos recorrentes. Daí a importância de sua pesquisa, também, para análise contextual da *Teoria da Agência*.

Já Rose-Ackerman⁶¹⁴, ao analisar a problemática de forma multidimensional, apresenta como um dos elementos influentes, justamente, a dificuldade da tarefa de levar a termo reformas eficientes para o enfrentamento da problemática do fenômeno da corrupção. Para tanto, destaca dois elementos decisivos: a) O papel da comunidade internacional, especialmente no auxílio e apoio aos países mais pobres e mergulhados na armadilha contínua de círculos viciosos clientelistas de difícil ruptura; e b) A adequação da *Teoria da Agência*, cobrando dos governantes um comprometimento real com as reformas prometidas, ou seja, se realmente se pretende e se deseja a implementação dos programas de controle ao fenômeno da corrupção, é preciso levá-las a termo. Como lembra a autora, as boas ideias não são úteis a menos que alguém esteja determinado a aplicá-las. Daí a importância de considerar as políticas sustentáveis e que obtiveram êxito no passado, ainda que as soluções de outras realidades e tempos não sejam aplicáveis matematicamente a realidades presentes e futuras. O que se pretende e se sugere é que fiquemos atentos a uma gama de possibilidades e alternativas que podem ser levadas em consideração e adaptadas a cada entorno institucional.

Seja como for, existe uma lição fundamental proveniente das experiências negativas consistentes no insucesso da implementação da *Teoria da Agência* em determinados entornos sociais: As reformas não devem se limitar a simples criação formal de *sistemas de integridade*. O foco primordial para reformas bem-sucedidas se

⁶¹³ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 97-8.

⁶¹⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 5-6.

encontra nas mudanças fundamentais em relação as formas e na maneira em que os governos realizam e conduzem seus negócios públicos e, conseqüentemente, nas expectativas sociais criadas entre os cidadãos. O desiderato primordial deve ser a redução dos aliciantes que incentivam a máquina de corrupção através de pagamentos e recebimentos de subornos e não, simplesmente, endurecer os sistemas de controle *a posteriori*.

A efetividade e a vigilância no efetivo cumprimento das reformas que estabelecem programas de controle do fenômeno da corrupção são importantes, porém não serão bem-sucedidas caso não diminuam as condições práticas que incentivam a ampla aceitação social da indústria burocrática da corrupção. Nesse sentido, Rose-Ackerman assevera: “*Si permanecen estos incentivos, la eliminación de una serie de ‘manzanas podridas’ sólo conducirá a la creación em muy poco tiempo de un nuevo grupo de funcionarios corruptos y de sobornadores privados*”.⁶¹⁵ É o que muitos autores identificam como sendo a *Lei de Ferro da Oligarquia*. Como se observa em última análise, é que as reformas estruturais devem se apresentar como o elemento primeiro para a criação de estratégias e instrumentos de controle ao fenômeno da corrupção. Todavia, importante constatar, se as reformas implementadas não servem aos cidadãos, os gargalos criarão novos incentivos para a readaptação do sistema burocrático corrupto.

De outra banda, importante destacar a ponderação proposta por Uslaner⁶¹⁶, ao considerar o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, ressaltando a importância do fator *confiança social*, sem o qual nenhuma teoria – inclusive, a *Teoria da Agência* –, pode ser implementada com sucesso na vida real e prática. Na visão do autor, a confiança social não é baseada na teoria da escolha racional, mas, sim, na própria socialização – educação – dos indivíduos que compõem o grupo social. Como adverte Uslaner, as principais instituições de controle ao fenômeno da corrupção não são órgãos oficiais de governo, comissões públicas ou tribunais judiciais, mas estabelecimentos de ensinos, assim como programas governamentais educativos destinados ao estabelecimento de um sistema educacional de controle social que possa

⁶¹⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 7.

⁶¹⁶ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

prevenir e reduzir os efeitos do fenômeno da corrupção e promover a igualdade social, econômica e política.

Marquette e Peiffe⁶¹⁷, ao concluir, sustentam a razoabilidade da existência de um Estado descomprometido com o controle do fenômeno da corrupção e os interesses sociais, em determinados entornos, onde a lógica do *particularismo* passa a ser aplicada como norma geral aceita pela maioria dos indivíduos que compõem o grupo. Assim sendo, parece acertado o argumento de que o controle do fenômeno da corrupção em entornos sociais com instituições débeis, parciais, e desacreditadas, marcadas pela prevalência dos interesses individuais em detrimento dos interesses coletivos, se apresente como uma missão difícil e desafiadora. Somente através de reformas comprometidas com mudanças reais, com medidas inteligentes de prevenção ao fenômeno da corrupção, bem como sanções efetivas e rígidas para todos os infratores do ordenamento jurídico, é que se poderá estabelecer uma nova cultura universal baseada num sistema educativo comprometido com a participação, cooperação e controle social e, por consequência, com a prevalência dos interesses sociais quando em rivalidade com os interesses pessoais e privados.

Não por acaso, como já salientado alhures, a *Teoria da Agência* não consegue responder a todas variáveis do fenômeno da corrupção, haja vista que complexo, mutante e multidimensional. Assim, as soluções possíveis passam necessariamente pelo implemento de reformas efetivas e factíveis diante da realidade social, mediante uma ação coletiva planejada e comprometida com o controle social do fenômeno da corrupção. Marquette e Peiffe observam em conclusão precisa:

En conclusión, como se ha explicado, es razonable afirmar que en ciertos contextos existirá una falta de voluntad por parte del principal de ejercer de controlador e interesado (Persson et al., 2013, p.454) porque percibe que el «particularismo» es la regla por la que se regirá el comportamiento de la mayoría, así que no se generarán unilateralmente comportamientos altruistas, cooperativos y honestos por parte de los individuos (Rothstein 2005, p.13; Mungiu-Pippidi, 2013). Del mismo modo, es razonable argumentar que luchar efectivamente contra la corrupción en sociedades donde el particularismo o parcialidad es la norma, es como luchar por un cambio de régimen. Para Mungiu-Pippidi, esto requerirá una amplia base

⁶¹⁷ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. **In: Developmental Leadership Program**, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 188-9.

de participación siendo altamente improbable que suceda en un corto periodo de tiempo sin instrumentos políticos (Mungiu-Pippidi, 2011 p.112). Las propuestas de crear sanciones más efectivas y duras, apostar por programas y plataformas online de transparencia o la construcción de más instituciones o fiscalías de control probablemente sean, en gran medida, ineficaces para prevenir que los actores participen en actividades corruptas en entornos de corrupción generalizada.

Posiblemente, lo que se generará, más bien, será una ventana de oportunidad aprovechada por actores más poderosos y con intereses particularistas para castigar a un determinado funcionario, político o ciudadano, y no con el ánimo de hacer justicia en general. Así, primero, mientras que los valores predominantes en el llamado imaginario colectivo estén más relacionados con intereses particulares no habrá un cambio sustancial, no habrá acción colectiva ni habrá cambio de régimen. Son necesarios un cambio y una acción colectiva a los que parecen no haber contribuido en demasía las medidas y el enfoque a-p.⁶¹⁸

Dos autores até aqui visitados, com destaque para Jiménez, Marquette e Peiffer, Mungiu-Pippidi, Rose-Ackerman e Uslaner, constata-se que, dentre muitas medidas governamentais de controle do fenômeno da corrupção executadas, notadamente, na década de 90, foram baseadas na lógica da *Teoria da Agência*, o que incentivou diversas medidas institucionais de controle, prevenção e sancionamento de práticas corruptas. Ao lado disso, muitas iniciativas de transparência no trato da coisa pública, com o aperfeiçoamento legislativo e a disponibilização de instrumentos práticos de controle, inclusive, digitalmente, possibilitaram uma melhor accountability, propiciando, inegavelmente – analisando o conjunto de medidas –, o implemento de algumas soluções efetivas de controle governamental ao fenômeno da corrupção. Todavia, mesmo diante da nova dinâmica dos organismos internacionais, com novas exigências em relação ao trato transparente da coisa pública, não se eliminaram ideologias e práticas corruptas solidificadas em muitos entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, onde costuma ocorrer a reprodução de círculos viciosos negativos de difícil ruptura. Nestes contextos, onde o fenômeno da corrupção se apresenta de forma endêmica e generalizada, em que pese a aplicação de reformas e normas *modernas*, teoricamente eficientes, parece ser improvável eliminar velhas práticas políticas de governança consolidadas através da burocracia da corrupção. É que a teia do sistema clientelista corrupto acaba, num menor

⁶¹⁸ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 188-9.

ou maior grau, de abarcar a quase todos, estabelecendo a cumplicidade social e a banalização do fenômeno da corrupção.

A realidade da história das reformas de controle e combate ao fenômeno da corrupção – com destaque aos ganhos advindos da aplicação da *Teoria da Agência* – podem contribuir para uma ampla melhora no dimensionamento da compreensão dos motivos determinantes da contínua e persistente debilidade institucional em determinados entornos sociais, débeis, parciais e desacreditados. Também pode ajudar a identificar as barreiras impostas ao efetivo exercício das garantias sociais fundamentais, compatíveis com o Estado de Direito e o Regime Democrático. Os poderes governamentais em desvio – patrimoniais por essência e tecnocratas por formalidade – comandam e governam as oportunidades e o próprio acesso às políticas públicas em muitas sociedades modernas, conduzindo grande parcela de indivíduos à exclusão política, econômica e social, enfim, diversas formas de escravidão, sendo contínua a manipulação dos instrumentos de poder, consubstanciadas por meio do assistencialismo, parasitismo, clientelismo, patrimonialismo, pessoalismo, cleptocracia, neoautoritarismo, dentre outras possibilidades, individuais e conjuntas.

O que importa aqui registrar, diante da compreensão da (in)eficiência da aplicação da *Teoria da Agência* em determinados entornos políticos e sociais – a partir do entendimento multidimensional do fenômeno da corrupção, complexo e com muitas variáveis e facetas –, é o porquê destes acontecimentos tão distintos e variáveis, ainda que adotadas algumas reformas e condutas padrões. O porquê – e como – da aceitação e do estabelecimento de círculos negativos viciosos de difícil eliminação em muitas sociedades contemporâneas? O porquê do enraizamento vigoroso, com profundidade dantesca no corpo social, de práticas corruptas nefastas e nocivas para toda coletividade? Enfim, qual a peça chave para resolver este intrigante dilema?

5.3.2 A Peça Chave deste Dilema

Como o fenômeno da corrupção se apresenta de forma multidimensional, complexo, arenoso, enfim, com variáveis e facetas múltiplas, seria presunçoso imaginar que uma única e possível solução – ou peça chave – pudesse ser indicada como a

panaceia do controle e da luta contra a corrupção. Mais que ingenuidade otimista, seria pouco razoável crer em soluções mágicas e “salvadores da pátria” quando o assunto em questão é o fenômeno da corrupção, suas causas, efeitos e consequências, muitas das quais, próprias de situações singulares e peculiares presentes em determinados entornos sociais, inclusive – bem demonstra a história –, com a influência do acaso, de situações imponderáveis que se impõem pela própria existência.

De toda sorte, ainda que seja inadequado indicar uma única “peça chave” determinante, parece possível encontrar um fator prático decisivo para o enfrentamento da luta contra o fenômeno da corrupção. Como sugere Uslaner⁶¹⁹, a confiança dos indivíduos em si próprios e em suas instituições, parece ser um fator preponderante para a conquista de uma sociedade mais justa e democrática, haja vista que, quando falamos em confiança social, também consideramos a outra face deste conceito, qual seja, a desconfiança social, fator constante em entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, marcados pela corrupção, desigualdade social, falta de educação, desinformação e desconfiança generalizada, ausente uma ética universal forjada no envolvimento e na participação dos cidadãos perante os atos de governança.

Nestas situações, presente instituições débeis, parciais e desacreditadas, a corrupção pode ser manipulada para ser considerada como um fenômeno banal e necessário para o “bom” funcionamento da sociedade, levando a maioria dos indivíduos a aceitá-la como ocorrência fatal e inevitável. É verdade que, em diversos entornos sociais, presentes variáveis e facetas múltiplas estimuladoras do fenômeno da corrupção, a confiança social e o respeito às instituições governamentais, é minado pela reprodução de círculos viciosos negativos de improvável rompimento, uma vez que consolidada socialmente uma teia clientelista forjada nos laços privados de confiança, entre familiares, amigos, sócios, etc; a partir de dimensões culturais aceitas pela tradição local. Em muitos casos, o fenômeno da corrupção nem sequer é percebido como um problema, apresentando-se o favoritismo como instrumento de governança. Nestes entornos sociais individualistas, a administração pública não encontra na eficiência e no mérito a razão de

⁶¹⁹ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

suas escolhas, gerando uma visível desconfiança social no funcionamento imparcial das instituições governamentais.

Aliás, a própria consideração da significância do que representa a interferência cultural na reprodução dos atos de corrupção, pode ser discutível e variável. Uslaner⁶²⁰, aos discordar da afirmação de que algumas culturas poderiam estar mais propensas às ocorrências corruptas do que outras, ressalta o senso de confiança social como a peça chave para compreensão da dinâmica cultural em entornos sociais corruptos, recordando que as expectativas negativas dos indivíduos em relação aos atos dos demais membros do grupo, é um forte fator determinante para a consolidação social de práticas corruptas. Entretanto, o autor adverte que, embora existam outros fatores culturais influentes, normalmente a desconfiança coletiva será maior em entornos onde índices elevados de desigualdade social prevalece, o que também eleva os índices de corrupção. Uslaner responde:

*This is a tricky question, since it is unclear what popular culture means. I don't agree that some cultures are more prone to corruption than are others. However, a sense of trust or the belief that most people can be trusted is one of the strongest determinants of corruption. Generally, trust is highest when inequality is lowest. But there are some other factors (which may be cultural such as the strong in-group attachments in Asian societies) may lead to both low trust and greater corruption.*⁶²¹

Seja como for, como já dito, falado e reanalisado nesta tese insistentemente, a herança cultural não é destino certo e definitivo, apresentando-se a ação coletiva, a partir da compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção, uma possibilidade de transformação de entornos em que corrupção se apresente de forma sistêmica e formalizada. Como veremos no capítulo seguinte, existem muitas iniciativas locais bem-sucedidas que geraram avanços institucionais no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, gerando confiança social e credibilidade das instituições governamentais e, conseqüentemente, a formação de círculos virtuosos positivos estabelecidos socialmente. Aqui parece estar um ponto-chave a ser melhor estudado: a longo prazo, a confiança

⁶²⁰ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

⁶²¹ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

social nas instituições, desincentiva práticas corruptas, determinando uma visível melhora no equilíbrio social por meio da ação coletiva.

Não por acaso, o combate ao fenômeno da corrupção se tornou uma prioridade política universal, muito embora nem todos os governantes tenham obtido o sucesso esperado na tarefa desafiadora. Muitas vezes, alguns governos não estão realmente comprometidos – enquanto outros são incapazes – a enfrentar o fenômeno da corrupção, especialmente em relação àqueles que detêm o poder político, econômico, midiático e de autoridade, optando pela “*legalização*” das práticas corruptas como forma de governança.

Portanto, a luta contra o fenômeno da corrupção pode e deve ser concebida como uma ação social coletiva, devendo focar na confiança social estabelecida, não se limitando somente nas possibilidades de escolhas racionais dos indivíduos, mas no próprio processo educativo de formação das estruturas de convivência social. Vale lembrar novamente que as instituições mais comprometidas com o controle e o combate do fenômeno da corrupção, não são as governamentais, senão, em sua maioria, aquelas dedicadas aos processos educativos, além de programas estatais específicos para a promoção de uma cultura ética de controle social. Nesse mesmo sentido, Uslaner considera:

*I guess so, but you need to put the focus on trust and my view of trust is not one based on rational choice theory, but rather on socialization. The key institutions fighting corruption are not anti-corruption commissions or the courts, but rather schools and government programs to promote economic equality.*⁶²²

Como sustentamos na presente tese, é muito provável que, em muitos entornos sociais que o fenômeno da corrupção se apresente como regra, de forma endêmica e disseminada, ocorra um grave problema de ação coletiva – situação esta em que a *Teoria da Agência* não consegue responder à problemática –, havendo uma desconfiança social generalizada, notadamente em sociedades desiguais e deseducadas. Assim, parece ser uma peça-chave importante comprovar como a criação de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social, poderá, eficaz

⁶²² USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

e eficientemente, enfrentar e combater o fenômeno da corrupção. Enfim, restar trilhar o caminho possível para estabelecer uma ética universal (e plural) de controle social a partir da constituição de instituições governamentais fortes, imparciais e confiáveis.

O fenômeno da corrupção, quando se apresenta como um problema de ação coletiva, exige o forjamento de instituições governamentais que criem confiança e, conseqüentemente, edifiquem novos círculos virtuosos positivos que ajudem a fazer prevalecer os interesses sociais e coletivos quando em conflito com os desejos e metas individuais. O sucesso da presente tese e das teorias correlacionadas apresentadas – bem como da criação de uma nova ética universal comprometida com um sistema educativo forjado no controle social –, só será possível em entornos sociais onde, ao romper os círculos viciosos negativos preestabelecidos, a confiança social possa incentivar a participação e cooperação social, assim como a credibilidade nas instituições governamentais, criando as expectativas necessárias no sentido da aplicação indistinta de regras a todos os indivíduos que pertençam ao grupo social.

5.3.2.1 Os Rumos Contingentes da História da Desconfiança Social/Institucional

A história da humanidade, e o forjamento de suas instituições, está repleta de articulações, estratégias e teias políticas que acabaram por influenciar os rumos políticos e sociais em todo o planeta. Especialmente, em tempos de globalização e massificação do marketing dos interesses políticos postos em jogo, muitos dos quais inconfessáveis, o modo de fazer política e governar incorporou muitos vícios negativos, haja vista a priorização de muitos interesses particulares por parte daqueles que detêm o poder político, econômico, midiático e de autoridade.

O fenômeno da corrupção quando se apresenta como um problema de ação coletiva, portanto, concebido como uma manifestação social universal de massas, é caracterizado como uma ocorrência política e social estampada naqueles que exercem a governança em determinados entornos sociais.

Na América Latina, só para dar um exemplo, desde a década de 1930, a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva que vem sendo caracterizado como uma manifestação universal, de conteúdo político e ideológico, por

meio da mobilização de grupos e/ou classes, notadamente através da construção de redes clientelistas baseadas na confiança particularizada. Esse patrimonialismo desenvolvido na América Latina esteve quase sempre relacionado às terminologias de “*manipulação*” de massas populares, priorizando o atendimento das demandas das classes menos favorecidas, assumindo um papel antioligárquico, mantendo e manipulando as diversas classes sociais sempre por meio de relações privadas de confiança entre indivíduos e grupos específicos.

Como lembra Laclau⁶²³, os movimentos populistas na América Latina foram acontecimentos diferenciados marcados essencialmente por “*populismos de Estado*”, haja vista que objetivavam fortalecer o papel do Estado como grande provedor da população mais carente. Foram movimentos notadamente urbanos, associados às novas classes médias e populares, que se desenvolveram com rapidez na nova configuração social que se apresentava. Nesse contexto, as conceituações sobre o fenômeno da corrupção na América Latina estão muitas vezes relacionadas com a confiança clientelista particularizada estabelecida entre governantes – donos do poder – e indivíduos. O autor questiona com visão crítica ímpar: “O populismo, mais do que uma tosca operação política e ideológica, não seria um ato performático dotado de racionalidade própria, isto é, em determinadas situações a vagueza (da sua definição) não seria pré-condição para a construção de significados políticos relevantes?”⁶²⁴

Os exemplos latino-americanos, muito mais do que constatações práticas, sugerem invocar uma construção histórica das relações particularizadas de confiança, havendo uma simbiose entre público e privado, uma espécie de “*confiança*” constituída por “*identidades particulares*” que ainda subsistem, com as devidas mutações, nas recentes democracias modernas. Assim, sem sucumbir ao absolutismo do rigor técnico e terminológico, a “*confiança*”, nesta hipótese, pode ser compreendida através do estabelecimento de relações particulares impostas pelos governantes empoderados ao seu séquito, manipulando a ignorância e a desmobilização popular, incentivando desta forma a institucionalização de práticas corruptas e criminosas.

⁶²³ LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

⁶²⁴ LACLAU, Ernesto. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013, p. 53.

Assim, o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva na América Latina é resultado de uma estratégia política baseada na confiança particularizada destinada à manipulação das massas, o que impossibilitou que os cidadãos obtivessem real acesso às políticas públicas, contentando-se com a apresentação de propostas e soluções demagógico-assistencialistas, sempre sustentadas por uma teia clientelista composta por uma rede hierárquica de benefícios e beneficiários.

A experiência latino-americana tem sido pródiga em demonstrar a ineficiência de reformas políticas obtidas a um alto custo para a consolidação de uma colisão baseada na “*confiança*” dos governantes. Muitas destas mudanças, algumas instáveis e imprevisíveis, são seguidas por períodos de rupturas com o retorno revigorado de novos laços de confiança particularizados alimentados pela indústria da corrupção burocrática e do desenvolvimento de novas técnicas e práticas clientelistas, ainda que com uma roupagem aparentemente democrática. Nesse sentido, Rose-Ackerman⁶²⁵ ressalta que sem um envolvimento consciente de todo extrato social e a valorização do mérito como critério prevalecente – estabelecida uma confiança generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais –, as mudanças representam a troca de “*seis por meia dúzia*”.

Não fosse isso, conforme sustenta Geddes referida por Rose-Ackerman⁶²⁶ “*un partido dominante que controla el poder ejecutivo puede también llevar a cabo la reforma, si la corrupción y la ineficacia han comenzado a perjudicar su capacidad para gobernar.*” Aliás, são nestes momentos de crises e de insatisfação popular, quando a rede clientelista estabelecida pelo sistema político sofre uma debilidade – e as relações de confiança particularizadas são desmascaradas –, que se estabelecerão os momentos mais oportunos para o implemento das mudanças que se fazem necessárias para a consolidação de uma nova ética universal de participação, cooperação e controle social fundamentada na priorização indistinta dos interesses sociais.

⁶²⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 278.

⁶²⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Na América do Sul, como observam Acemoglu e Robinson⁶²⁷, foi estabelecida historicamente uma nova modalidade de instituições extrativas (subtração de recursos valiosos pelos exploradores), que desencadearam uma série de mudanças institucionais que reduziram muito a probabilidade da emergência de instituições inclusivas na região, impossibilitando, conseqüentemente, o estabelecimento de uma confiança social generalizada nos indivíduos e instituições governamentais. Ademais, enquanto circunstância crítica – fator contingente e imponderável –, também o exercício concentrado do poder intensificou disputas e conflitos institucionais, reformando, muitas vezes à força, as instituições extrativistas de vários países da região. Os autores constataam as graves conseqüências deste processo de desconfiança social generalizada nas instituições locais, *verbis*:

*A dinâmica institucional que descrevemos acabaria determinando que países seriam capazes de tirar proveito das grandes oportunidades que se apresentaram a partir do século XIX, e quais não conseguiram fazê-lo. As origens das desigualdades mundiais se encontram nestas divergências institucionais históricas. Em regra, os países ricos de hoje são aqueles que embarcaram no processo de industrialização e transformação tecnológica a partir do século XIX, enquanto, os pobres, aqueles que recusaram ou impediram este caminho.*⁶²⁸

E, isso quer dizer que esta lógica governamental baseada na confiança particularizada entre governantes e indivíduos constituiu uma teoria universalizada da desigualdade mundial, notadamente em entornos sociais com instituições débeis, parciais e desacreditadas. Acemoglu e Robinson, arrematam:

*Quando os países rompem com os padrões institucionais que os mantinham condenados à pobreza e conseguem enveredar por um caminho de crescimento econômico, não é porque seus líderes ignorantes de repente se tornaram mais bem informados ou menos egocêntricos, ou porque passaram a ser orientados por economistas melhores.*⁶²⁹

Como o fenômeno da corrupção – quando se apresenta como um problema de ação coletiva – pode ser multidimensional, com causas e conseqüências diversas, amplas e complexas, apresentando diversas variáveis e facetas, embora a confiança

⁶²⁷ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 232-3.

⁶²⁸ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 234.

⁶²⁹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 53.

social não seja um indicador absoluto de sucesso para o controle e enfrentamento do fenômeno da corrupção, pode ser uma das peças-chaves para compreensão e apresentação de caminhos possíveis para o sucesso e o implemento de reformas institucionais eficazes que possam estabelecer uma nova ética universal (e plural) de participação, cooperação e controle social. As possibilidades de construção de um sistema educacional, seus instrumentos, estratégias e ações práticas, enfim os incentivos sociais e políticos necessários para o restabelecimento da confiança social, serão determinantes – ou não – para o sucesso das reformas pretendidas. Todavia, como testemunha Rose-Ackerman⁶³⁰, caso as condições políticas sejam frágeis, as reformas também o serão.

A combinação de todos estes fatores, podem ajudar a compreender o fenômeno da corrupção como um problema multidimensional de ação coletiva, uma vez que todos eles foram incorporados ao longo da história da humanidade e, conseqüentemente, durante o forjamento das instituições governamentais. O modo prático de administrar a coisa pública como se fosse pessoal, empreendido por muitos governantes, baseado em relações particularizadas de confiança, consolidou uma importante e influente teia de relações clientelistas na administração pública de determinados entornos sociais e políticos.

Assim reconhecido, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos de difícil ruptura, não há como negar a dificuldade dos desafios que se apresentam para modificar esta realizada consubstanciada na desconfiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais, visivelmente materializada na tendência individual do ganho imediato e do lucro fácil. Resultado trágico deste estado de coisas, assistimos perplexos o fenômeno da corrupção adotado burocraticamente como forma de governança, restando adoecidos muitos entornos sociais fragilizados, marcados pela desigualdade social e pela ignorância planejada, sempre na busca de muitos indivíduos sem direito à cidadania.

5.3.2.2 Desconfiança, Desigualdade Social, Corrupção e Deseducação

⁶³⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 279.

A sociedade contemporânea, em todo planeta, num menor ou maior grau, está passando por um momento crítico marcado por incertezas, por instabilidades políticas, movimentos extremistas, desigualdades econômicas e convulsões sociais, presente uma crise global com uma visível perda de referências, sendo também constatável o comportamento radical de grupos religiosos e/ou ideológicos, ausente a temperança necessária para a convivência plural, pautada pelo respeito mútuo e a aceitação das diferenças humanas, situação esta agravada pela inédita e preocupante pandemia mundial do Coronavírus – COVID-19.⁶³¹

Acemoglu e Robinson⁶³², ao recordarem os ensinamentos do sociólogo alemão Max Weber, embora relativizem as influências culturais como determinantes decisivas do fenômeno da corrupção – como defendemos na presente tese – reconhecem suas utilidades para compreensão dinâmica dos entornos sociais marcados pelos índices elevados de desigualdade social, onde hábitos e costumes interferem na formação das diferenças institucionais, apesar de não serem causa direta da pobreza ou do insucesso governamental. Definitivamente, não é a religião, a ética local, os valores africanos, ibéricos, latinos, etc; que determinam o “bom” nível de funcionamento das instituições. Neste particular, fazem referência aos exemplos práticos ocorridos nas duas Nogales – americana e mexicana –, assim como nas duas Coreias – do Norte e do Sul –, constatando que, em que pese compartilhem aspectos culturais idênticos, divergem nos resultados econômicos e políticos apresentados. Como observam os autores:

Contudo, a falta de confiança dos mexicanos não surpreende, tendo-se em vista que seu governo mostra-se incapaz de eliminar os cartéis de drogas ou assegurar um sistema jurídico imparcial. Vale para as Coreias do Norte e do Sul, como discutiremos no próximo capítulo. O Sul é um dos países mais ricos do mundo, ao passo que o Norte enfrenta fomes periódicas e uma pobreza abjeta. Embora, hoje, a “cultura” dos dois países seja muito distinta, ela não fez a menor diferença nos destinos econômicos divergentes dessas duas meias-nações. A península coreana tem um longo período de história comum. Até a Guerra da Coreia e a divisão no paralelo 38, apresentava uma homogeneidade sem

⁶³¹ WIKIPEDIA - Enciclopédia Livre. **COVID-19**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁶³² ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 44-5

*precedentes em termos de idioma, etnicidade e cultura. Como em Nogales, o importante é a fronteira. Ao norte fica um regime diferente, que impõe instituições singulares e cria outros incentivos. Eventuais divergências culturais encontradas nas terras ao sul e ao norte da fronteira que corta Nogales ou a Coreia em duas é, pois, consequência, e não causa das diferenças nos níveis de prosperidade.*⁶³³

Da mesma forma na América Latina, onde a versão da hipótese cultural baseada no legado ibérico não pode explicar as disparidades múltiplas entre os países da região, consequências das diferenças institucionais e histórias distintas vivenciadas ao longo da existência. Entretanto, sempre é bom admitir, em que pese as múltiplas dificuldades de transformações institucionais – flagrante a improbabilidade de quebra dos círculos viciosos negativos edificados nestes entornos sociais –, por mais poderosas que sejam as estruturas governamentais corruptas, determinadas circunstâncias podem transformar a realidade e dar uma surpreendente guinada no rumo contingente destas histórias.

Ainda hoje, parece ser notória uma desigualdade mundial marcada por injustiças, violações, governos corruptos e o exercício arbitrário do poder, afetando todos os continentes do planeta, países, regiões, cidades e pequenos vilarejos desfavorecidos, vítimas da ganância do mercado, presas fáceis para aqueles que administram a especulação do mercado através da distribuição de oportunidades e a concentração de riquezas. Essa desigualdade é sem dúvida um dos maiores desafios a serem enfrentados pelas sociedades modernas, haja vista que determinante para muitos dos conflitos existentes na atualidade. E, junto com esta crise de saúde (e econômica) inédita derivada do COVID-19⁶³⁴, consta-se uma intensificação desse processo consistente no agravamento dos problemas socioeconômicos das pessoas menos privilegiadas.

Como se sabe, a desigualdade social – identificada como a diferença de poder aquisitivo entre castas sociais –, enquanto fenômeno social, acarreta outras consequências igualmente preocupantes em sociedades de massas, além de múltiplas anomalias sociais que resultam em diversos malefícios à população em geral. Percebe-se que os países onde a desigualdade social é mais elevada, também registram índices

⁶³³ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 45.

⁶³⁴ WIKIPEDIA - Enciclopédia Livre. **COVID-19.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. Acesso em: 10 mar. 2020.

igualmente elevados de outros fenômenos negativos, dentre os quais, a violência, a criminalidade e a impunidade, assim como o desemprego e a miséria, além da discriminação racial, ocasionando guerras, revoluções e revoltas sociais. Presente uma educação precária, a desigualdade só faz crescer. A manipulação da opinião pública, o desvirtuamento das informações, a falta de acesso às políticas públicas de qualidade, assim como a diferenciação de tratamento e de oportunidades entre os mais abastados e os mais pobres, também são características comuns deste processo de desigualdades.

Essa desigualdade social também se materializa quase sempre em desigualdade econômica, visível em sociedades marcadas por distribuição de rendas engessadas, desiguais e injustas. São espaços onde o mérito e o esforço pessoal não encontram as mesmas oportunidades no tecido social, desde o processo de formação escolar até a inserção no mercado de trabalho. Enquanto uma pequena minoria possui a maior parte dos recursos econômicos, uma maioria sobrevive com sobras, com as migalhas disponíveis para o contento. Dito de outra forma, um processo de exclusão da cidadania, daqueles que não possuem o direito a uma vida digna, com acesso à moradia, educação, trabalho, saúde, previdência, etc.

De acordo com dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶³⁵, os rendimentos de 1% dos indivíduos mais ricos no planeta são compatíveis a fração de 57% dos cidadãos mais pobres. A BBC afirmou que a riqueza acumulada por 1% dos mais ricos no mundo equivale à riqueza dos 99% restantes da população no planeta, fazendo referência a um estudo da organização não-

⁶³⁵ “Essas porcentagens ainda não expressam toda a gravidade do problema. O abismo entre ricos e pobres vem aumentando nos últimos anos. Hoje, o 1% mais rico da população mundial tem renda equivalente à dos 57% mais pobres. O Pnud investigou a concentração de renda em 116 países. E concluiu que as maiores desigualdades ocorrem em Serra Leoa, na República Centro-Africana, em Suazilândia, no Brasil e na Nicarágua. A Cúpula do Milênio, promovida pela ONU em 2000, aprovou um conjunto de metas para erradicar a pobreza até 2015. Tratava-se de um projeto ambicioso e também de uma corrida contra o tempo. Em 2001, passado um ano, porém, verificou-se que grande número de países nem sequer começara a trabalhar pelo cumprimento dos objetivos fixados. A meta de reduzir em dois terços a mortalidade de menores de 5 anos, por exemplo, não estava sendo respeitada por 93 países (62% da população mundial). E o objetivo de diminuir pela metade o número de pessoas que recebiam menos de 1 dólar PPC por dia não fora alcançado por 74 nações (mais de um terço dos habitantes do planeta)”. (IDH-Subdesenvolvimento, linha da pobreza e desigualdade crescente. **In: Países Desenvolvidos, em Desenvolvimento e Subdesenvolvidos.** 14 jun. 2015. Disponível em: <http://camargoaranha3ma.blogspot.com/2015/06/idh-subdesenvolvimento-linha-da-pobreza.html> Acesso em: 07 abr. 2020).

governamental britânica Oxfam, a partir da análise de dados do banco Credit Suisse, em outubro de 2015.⁶³⁶ Ainda segundo dados da BBC, datados de 16 janeiro 2017, as oito maiores fortunas do planeta detêm juntas mais riquezas que a metade dos mais pobres no mundo.⁶³⁷ Essas estatísticas confirmam a diferença na concentração de renda entre ricos e pobres em todo o planeta, situação esta que tem reflexo prático na qualidade de vida das pessoas, desde o acesso a alimentos até a utilização de bens de consumo, enfim, em relação a serviços elementares para a sobrevivência humana.

No Brasil – em que pese o País figurar em 2015 entre os 10 (dez) países mais ricos do mundo com um PIB de 1.774,72 dólares americanos⁶³⁸ – a desigualdade social se materializa na corrupção e na impunidade institucionalizada, decorrência da visível má distribuição de renda. Essa desigualdade também pode ser percebida na violência cotidiana, visível no caos social instalado e no descontrole do sistema de segurança pública, especialmente nos grandes centros urbanos. Espaços urbanos estes, caracterizados pela favelização, pobreza, miséria, desemprego, desnutrição e todo o tipo de marginalização possível, situação agravada por um sistema penal ineficiente e criminoso, totalmente avesso aos fins que deveria objetivar, quais sejam: punir e recuperar. Na verdade, uma “*fábrica de loucos e criminosos*”, salvo boas exceções.

A desigualdade social brasileira é antiga, formatada ainda no período em que o País era colônia de Portugal, sendo possível identificar procederes que foram determinantes para a formação da peculiar desigualdade econômica nacional, com destaque para: a) a influência do proceder aético e voraz dos colonizadores; b) a negociação de títulos de nobreza e a distribuição de grandes latifúndios; e c) a exploração

⁶³⁶ REUBEN, Anthony. 1% da população global detém mesma riqueza dos 99% restantes, diz estudo. *In: BBC News*, 18 jan. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160118_riqueza_estudo_oxfam_fn. Acesso em: 07 abr. 2020.

⁶³⁷ OS 8 bilionários que têm juntos mais dinheiro que a metade mais pobre do mundo. *In: BBC News*. 16 jan. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38635398>. Acesso em: 07 abr. 2020.

⁶³⁸ “O nosso Brasil acumulou um PIB de USD \$ 1.774.72 trilhões em 2015, apesar da crise que assolou o país, onde o PIB regrediu 3,8%. Nossa economia vem principalmente de seus setores de serviços, fabricação de produtos de mineração, e agricultura. Na verdade, é a maior economia dos países sul-americanos”. (LUCAS, Adriano S. Top 10 países mais ricos do mundo. *In: Top 10+*. Disponível em: <http://top10mais.org/top-10-paises-mais-ricos-do-mundo-2012-2/>. Acesso em: 07 abr. 2020).

da mão de obra escrava. Como observado na obra *Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação*:

A entrada no estamento depende da personalidade e das qualidades individuais do indivíduo, não havendo exigência de padrão econômico, compondo um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social. O estamento é estrutura comum presente nas sociedades menos desenvolvidas onde o mercado ainda não dominou por completo a economia, a exemplo das sociedades feudal e patrimonial. Identificado apenas residualmente nas sociedades capitalistas contemporâneas, o estamento pressupõe distanciamento e exclusividade social, objetivando a realização de vantagens materiais e espirituais próprias, todas consagradas pelas convenções tradicionais, alheias ao ordenamento legal. O encastelamento do estamento acaba por determinar a apropriação das oportunidades econômicas, com os monopólios de atividades lucrativas e o exercício dos principais cargos públicos.⁶³⁹

Para compreender as desigualdades do mundo, é preciso entender como as sociedades se organizam, muitas vezes de maneira ineficaz e indesejável socialmente. Antes de “*acertar*”, é preciso compreender por que determinados entornos sociais estão dando “*errando*”. E isso ocorre, como se disse, não por uma questão cultural ou hereditária (DNA), mas, porque quem exerce a governança mira na riqueza de poucos privilegiados. Enfim, muitos equívocos governamentais parecem ser desejados, planejados e executados friamente com o propósito único de enriquecer poucos às custas do fenômeno da corrupção e da miséria de muitos.

A peça chave, pois, está relacionada umbilicalmente com a confiança social estabelecida. Guarda, nesta hipótese, estreita relação como as expectativas dos indivíduos em relação às condutas dos demais cidadãos, assim como no que respeita à credibilidade das instituições governamentais. A confiança social na boa governabilidade é fundamental para explicar as desigualdades em determinados entornos sociais onde a corrupção se apresenta banalizada como um problema de ação coletiva. Acemoglu e Robinson⁶⁴⁰, constataam:

É exatamente por partir do pressuposto de que os problemas políticos já foram solucionados que a economia torna-se incapaz de apresentar uma explicação convincente das desigualdades mundiais. Para explicá-las, a

⁶³⁹ GHIZZO NETO, Affonso. **Corrupção, estado democrático de direito e educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p.30.

⁶⁴⁰ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 44-5

*economia ainda terá de compreender como os diferentes tipos de políticas e acordos sociais afetam os incentivos e comportamentos econômicos. Mas, para tanto, precisará também da política.*⁶⁴¹

Com o passar dos anos, com o crescimento dos índices de miséria e de pobreza, assim como o distanciamento do poder aquisitivo entre as classes sociais – visível ainda hoje na dificuldade de acesso à educação, saúde, trabalho, segurança, previdência, etc. –, muitos indivíduos não experimentaram a experiência do real exercício da cidadania, vivendo em condições de exploração social onde, por exemplo, o voto é só mais uma mercadoria a ser negociada no grande comércio da corrupção governamental institucionalizada.

Diante de tais ocorrências, faz-se necessário concluir que uma distribuição de renda desproporcional e injusta – com uma desigualdade social que determina condições de vida indignas a muitos viventes – está diretamente relacionada com os índices de insatisfação, desconfiança e pessimismo, ausente a coesão social necessária para o exercício equilibrado de uma democracia material e plena.

Ademais, estes índices negativos, materializados através da falta de confiança no bom funcionamento das instituições, também têm relação direta com práticas corruptas institucionalizadas, assim como com os altos índices de impunidade relacionados aos chamados *crimes do colarinho branco*.

Como argumenta Eric Uslaner⁶⁴², o sentimento social de desconfiança, ou seja, a crença de que a maioria das pessoas não sejam confiáveis, é um fator determinante para a reprodução banalizada de práticas corruptas. E, geralmente, esse sentimento de desconfiança é menor em sociedades onde os índices de desigualdade social são baixos.

Por outra perspectiva, Uslaner⁶⁴³, – a exemplo do que sustentamos desde 2002 com os fundamentos do projeto *O que você tem a ver com a corrupção?* – também

⁶⁴¹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 54.

⁶⁴² USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

⁶⁴³ USLANER, Eric M. **The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity.** Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eric_Uslaner/project/A-new-book-The-Historical-Roots-of-Corruption-see-the-first-paper-in-Comparative-Politics/attachment/57f427a508aeb96356374d27/AS:413589065224193@1475618725809/download/Uslaner+The+Historical+Roots+of+Corruption+Proposal.docx?context=projectDetails Acesso em: 07 abr. 2020.

concorda que a educação tenha um papel preponderante e decisivo no combate à corrupção e, por consequência, na formação de sociedades mais justas e equilibradas, com índices mais baixos de desigualdade social, enfim, com uma melhor distribuição de renda. Em seu trabalho *The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity*⁶⁴⁴ – como teremos oportunidade de verificar com maior profundidade no capítulo seguinte – Uslaner comprova a relação direta existente entre os baixos níveis de educação e os altos índices de corrupção em 78 (setenta e oito) países.

Aliás, segundo Uslaner⁶⁴⁵, os EUA, a exemplo de outros países desenvolvidos, possui uma longa tradição histórica baseada em sistemas de educação universal, pautado pela igualdade e pelo amplo acesso social. Como é sabido, as instituições políticas funcionam melhor em sociedades mais educadas, igualitárias e justas.

Neste particular vale referência ao artigo intitulado *4 Charts that Show How Rising Income Inequality Increases Pessimism*⁶⁴⁶, de Nick Bunker, assistente de pesquisa da equipe de Política Econômica do *Center for American Progress*, que, ao fazer referência aos estudos de Uslaner, revela que o aumento da desigualdade social nas últimas décadas nos Estados Unidos levou muitos americanos a perder a confiança em alguns aspectos chaves do chamado *sonho americano*, consistente na crença inabalável de que o futuro será melhor que o passado. Segundo observa o autor, a desigualdade social torna as pessoas menos propensas a acreditar que *o que me afeta também diz respeito ao outro*, estando também igualmente propensas a acreditar que pessoas

⁶⁴⁴ USLANER, Eric M. **The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eric_Uslaner/project/A-new-book-The-Historical-Roots-of-Corruption-see-the-first-paper-in-Comparative-Politics/attachment/57f427a508aeb96356374d27/AS:413589065224193@1475618725809/download/Uslaner+The+Historical+Roots+of+Corruption+Proposal.docx?context=projectDetails Acesso em: 07 abr. 2020..

⁶⁴⁵ USLANER, Eric M. **The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eric_Uslaner/project/A-new-book-The-Historical-Roots-of-Corruption-see-the-first-paper-in-Comparative-Politics/attachment/57f427a508aeb96356374d27/AS:413589065224193@1475618725809/download/Uslaner+The+Historical+Roots+of+Corruption+Proposal.docx?context=projectDetails Acesso em: 07 abr. 2020..

⁶⁴⁶ BUNKER, Nick. 4 Charts that Show How Rising Income Inequality Increases Pessimism. *In: Center for American Progress*, 5 dez. 2012. Disponível em: <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2012/12/05/46886/4-charts-that-show-how-rising-income-inequality-increases-pessimism/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

comuns não possuem o poder de controle sobre seus representantes políticos e os acontecimentos futuros. A respeito da nova realidade americana Bunker adverte:

Rising income inequality in the United States has increased pessimism among Americans, according to data analyzed in a new Center for American Progress working paper by University of Maryland political scientist Eric Uslaner. Below are some key charts from the working paper, “Inequality, Pessimism, and Social Cohesion”, that show how the public has become less optimistic about economic growth, more pessimistic about the welfare of the average person, and less trusting of other people, as income inequality has skyrocketed over the past 30 years. [...] Uslaner’s paper calculates how much pessimism—measured by specific polling questions—has been affected by rising income inequality. As these charts show, rising income inequality has resulted in greater pessimism among Americans with regard to economic growth, the welfare of the average person, and the trustworthiness of other people and the government. For a more detailed explanation [...].⁶⁴⁷

Em resumo, índices elevados de desigualdade social podem levar os indivíduos a um pessimismo coletivo generalizado em relação às expectativas futuras, gerando, dentre outros fatores: a) a desconfiança entre os próprios cidadãos; b) o sentimento de falta de legitimidade dos governos eleitos; e c) a desconfiança em relação ao bom funcionamento das instituições. Esse pessimismo generalizado conduz, em regra, a uma menor coesão social, polarizando-se equivocadamente os debates sobre os problemas nacionais, assim como em relação às ideias e respectivas soluções, tornando as questões políticas ‘*desinformadas*’⁶⁴⁸ e muito mais difíceis.

Conforme já tive oportunidade de matutar no escrito intitulado *Iguales pero diferentes*⁶⁴⁹, fazendo referência à reflexão proposta pelo filósofo espanhol Fernando Savater, as pessoas muitas vezes acabam se fixando em pequenas diferenças em relação ao outro, esquecendo de que compartilhamos em comum muitas outras coisas mais significativas e importantes, inclusive, no caso latino-americano, as consequências

⁶⁴⁷ BUNKER, Nick. 4 Charts that Show How Rising Income Inequality Increases Pessimism. *In: Center for American Progress*, 5 dez. 2012. Disponível em: <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2012/12/05/46886/4-charts-that-show-how-rising-income-inequality-increases-pessimism/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

⁶⁴⁸ Considerando a ‘desinformação’ em sentido mais amplo, incluindo, além da falta de informação e comunicação social, um sistema educacional falho e quase que inexistente, sem qualquer estrutura e qualidade, assim como a manipulação da informação pelos “donos do poder” e o respectivo desvirtuamento dos fatos pela grande mídia.

⁶⁴⁹ GHIZZO NETO, Affonso. Iguales pero diferentes. *In: Jornal A Notícia*. 04 nov. 2015. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/comunidade/2015/11/04/iguales-pero-diferentes/>. Acesso em: 09 abr. 2020.

nefastas de processos políticos e sociais caracterizados por uma flagrante desigualdade social e a institucionalização da corrupção e da impunidade como forma de governança.

Assim, se mantivermos um olhar atento e mais amplo à realidade que nos rodeia, esquecendo esta polarização política estúpida, despropositada, irrelevante e inútil, notadamente visível contemporaneamente nas redes sociais em embates estéreis resumidos em rivalidades entre '*esquerda versus direita*', '*capitalismo versus socialismo*' – tendo a capacidade solidária de relativizar nossas diferenças e opiniões ideológicas, superando a atual desconfiança social generalizada e criando novos círculos virtuosos positivos a partir de uma ética universal de controle social que fomente o otimismo, a esperança e a confiança coletiva –, poderemos redescobrir o quanto compartilhamos em comum com os nossos semelhantes.

Para tanto, como se pode concluir, torna-se necessário – ao tentar romper os múltiplos e diversos círculos viciosos negativos que determinam, dentre outras consequências, a desigualdade social e a '*desinformação*' – revolucionar os sistemas educativos tradicionais, valendo-se de uma educação universal (e plural) de qualidade como instrumento decisivo de transformação para a construção de entornos sociais mais justos, igualitários, enfim, com uma melhor distribuição das riquezas e, conseqüentemente, onde o fenômeno da corrupção não seja aceitado como regra, tão pouco, a impunidade, como resultado esperado da aplicação parcial de um ordenamento jurídico corrompido. Eis o grande desafio da compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção como problema de ação coletiva, restando descobrir como as instituições podem recuperar a necessária confiança social, rompendo círculos viciosos negativos que impossibilitam a criação de uma ética universal de participação, cooperação e controle social para o experimento positivo da cidadania ativada para a coletividade.

5.3.2.3 Desconfiança Social e Círculos Viciosos Negativos

Em tempos de preocupação com o Coronavírus (COVID-19), bem como outras patologias gravemente transmissíveis, vale fazer a analogia entre o Coronavírus e o

fenômeno da corrupção. Segundo fonte do Ministério da Saúde brasileiro⁶⁵⁰ o Coronavírus é um vírus que causa infecção respiratória, provocando, conforme descreve a OMS⁶⁵¹, sintomas como febre, tosse e dificuldade de respirar, podendo, nos casos mais graves, causar pneumonia, síndrome respiratória aguda grave, insuficiência renal e até o óbito. É que o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva persiste modernamente em diversos entornos sociais de forma endêmica e viral, contaminando e contagiando a quase todos integrantes do grupo, tendo na desconfiança social a potencialidade mortífera do vírus causador da problemática e, nos círculos viciosos negativos, os agentes transmissores contínuos da doença.

Desta forma, cabe interpretar se o fenômeno da corrupção representa uma ação humana contagiosa fatal – a exemplo do Coronavírus – e, assim ocorrendo, como podemos identificar se a maioria dos indivíduos está infectada, ou seja, se a corrupção passou a ser regra no extrato social, deixando de ser exceção. Todos sabemos dos esforços mundiais para combater o vírus e criar uma vacina eficiente contra a moléstia. Essa cooperação internacional vem sendo orquestrada por organismos internacionais e governos, com o propósito de evitar o agravamento desta inédita epidemia mundial. Essa articulação comprova a gravidade do problema e a importância de controlar o fenômeno da corrupção globalmente. Enfim, é o fenômeno da corrupção um vírus contagioso? Quais condutas ajudam a transmitir o vírus com maior nocividade? Quando podemos afirmar que um entorno social está contaminado endemicamente pelo vírus? Estamos tratando a moléstia com as vacinas adequadas?

Embora a comparação analógica seja oportuna para termos didáticos, dada a gravidade de ambas as situações, importante recordar os ensinamentos de Jimenez⁶⁵², especialmente no que se refere ao grande equívoco de tratar o fenômeno da corrupção como uma enfermidade. A corrupção, longe de representar um vírus ou uma doença

⁶⁵⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus:** saiba o que é, como tratar, se prevenir e últimas notícias. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/coronavirus>. Acesso em: 17 mar. 2020.

⁶⁵¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Folha informativa:** novo coronavírus (COVID-19). Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:folha-informativa-novo-coronavirus-2019-ncov&Itemid=875. Acesso em: 17 mar. 2020.

⁶⁵² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano:** tres errores en el combate de la corrupción. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: [researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_error_es_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_error_es_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf). Acesso em: 15 jun. 2020.

terminal, é fenômeno típico de sistemas institucionais sólidos onde predomina uma lógica particularista de relacionamento entre indivíduos, grupos e sociedade. Com amparo nos ensinamentos de Mungiu-Pippidi, o autor assevera:

Cualquier persona o institución interesada en combatir la corrupción no puede pasar por alto la lectura del último libro de Alina Mungiu-Pippidi (2015). La profesora rumana de la Hertie School of Government de Berlín nos advierte ahí de que un error en el que caemos a menudo quienes estudiamos la corrupción es el de tomarla por una enfermedad que supone una amenaza para la pervivencia de un cuerpo social que hasta entonces estaba sano. Basta echar un vistazo al mapa de la percepción de la corrupción que elabora cada año Transparencia Internacional para que nos advirtamos que esta supuesta “enfermedad” está tan extendida en todo el planeta que lo verdaderamente excepcional y raro son los países en los que su incidencia es reducida. La corrupción no es una enfermedad. Es simplemente un epifenómeno de una situación social que suele ser más bien la regla que la excepción tanto hoy día como a lo largo de la historia de la humanidad.⁶⁵³

Buscando contribuir para a reflexão sobre estes importantes questionamentos, Philipps Zeballos⁶⁵⁴, fazendo um apanhado das ocorrências práticas mundiais, socorrendo-se das receitas de Mungiu-Pippidi, destaca as controvérsias acadêmicas sobre as definições do fenômeno da corrupção, e se este pode se apresentar como um vírus contagioso, de forma endêmica ou sistemática, contaminando sociedades, governos e instituições. O autor sustenta:

Para esto, lo primero que nos preguntamos, como hizo Mungiu-Pippidi, es si estamos tratando con la corrupción moderna donde esta es la excepción a unas normas imparciales y universales o estamos tratando con un particularismo y una cultura del privilegio donde la corrupción en sí misma es la norma. O más bien, ¿estamos tratando con una combinación de las dos como es el caso de las sociedades poscoloniales? Este punto es uno de los más controvertidos de nuestro trabajo ya que las definiciones sobre corrupción endémica o sistémica¹¹ no delimitan “científicamente” qué sociedades están dentro y cuáles fuera de esta categoría. Nosotros, a diferencia de autores como Rothstein y Holmberg que aseguran que la vasta mayoría de pueblos del mundo se encuentra sumida bajo administraciones públicas profundamente corruptas (2012),

⁶⁵³ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano**: tres errores en el combate de la corrupción. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_errores_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 17-8.

⁶⁵⁴ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. **In: Polítai**: Revista de Ciencia Política, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>. Acesso em: 05 mar. 2020, p. 194-6.

argumentamos que hay correspondencia entre los Estados poscoloniales y altos niveles de percepción de la corrupción según TI. De forma general, Mungiu-Pippidi afirma que el particularismo como norma incluye a las democracias delegativas latinoamericanas, anarquías competitivas africanas y democracias electorales postcomunistas, y que, si existe un elemento en común, este es la combinación de corrupción premoderna y corrupción moderna, o más bien del viejo particularismo y la nueva corrupción (2006, p.90). De forma más particular, Johnston pone algunos ejemplos a través de lo que llama “Oligarchs and Clans” (México, Rusia y Filipinas son sus ejemplos) donde existirían muchas de las condiciones para empezar a hablar de «corrupción más como regla que como excepción». Lo que este grupo de países tienen en común y, a su vez, los diferencia de lo que el mismo autor llamó los “Official Moguls” (China, Kenia e Indonesia son sus ejemplos esta vez) es que, a pesar de que también esté claro quién gobierna, el poder oficial está integrado en la corrupción -y no comprometido por ella- y en los cuales, los corruptos actúan casi con total impunidad (Johnston, 2005, p.154), con lo que en este grupo sería probablemente más difícil salir de la trampa política que en los “Oligarchs and Clans” debido a una noción difusa entre lo privado y lo público. De este modo, este tipo de fenómenos se estaría reproduciendo en buena parte de las administraciones del África subsahariana (Médard, 1998; Robinson & Acemoglu, 2012; Persson et al, 2013), lo que algunos han llamado incluso regímenes cleptocráticos (Senior, 2006) o cultura de la corrupción (Smith, 2007) refiriéndose concretamente al Congo y Nigeria de los noventa y 2000 respectivamente. La corrupción sistémica también se estaría dando en América Latina, especialmente en relación a la gestión y explotación de los recursos naturales, o en los países que integraron la Unión Soviética en materia de privatización de empresas o sociedades públicas (Rose-Ackerman, 1999, p.60). Aunque también hay autores que han utilizado esta categoría para analizar la corrupción a nivel local. Uno de ellos es Uslaner cuando se refiere a la ciudad de Paterson en Nueva Jersey (Uslaner, 200, p.:4), o autores españoles cuando analizan el caso de la corrupción urbanística en Lanzarote y su relación con la falta de confianza en las instituciones (García-Quesada et al., 2014, p.17) en un Estado donde no existe corrupción sistémica como tal (Jiménez, 2015). En el siguiente cuadro se observa la evolución del nivel de percepción de la corrupción de TI de algunos de los países a los que la literatura, y este estudio, hacen referencia para hablar del “fracaso” de las reformas AC cuando se tiene corrupción generalizada o existe una “trampa social”. De este modo, es evidente que en estos Estados no ha habido un progreso o cambio sustancial en el IPC en el periodo 1995-2013.⁶⁵⁵

⁶⁵⁵ ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Politali*: Revista de Ciencia Política, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/politali.201802.006>. Acceso em: 05 mar. 2020, p. 194-6.

De outra banda, a respeito do grau de contágio do vírus da corrupção, Goel e Nelson⁶⁵⁶, consideram presente uma maior conscientização sobre a problemática, havendo o fornecimento de novos dados relevantes para a compreensão do fenômeno e a verificação de seu potencial de contágio social. Entre causas e efeitos do vírus, identificados várias mutações e variáveis, o resultado final parece ser o mesmo, a desconfiança social é fator preponderante para que o vírus se transmita de forma endêmica, encontrando na repetição contínua dos círculos viciosos negativos, os transmissores sistemáticos do vírus mortal da corrupção.

Quando se trata do vírus da corrupção, a interação da desconfiança social multiplica práticas corruptas através de círculos viciosos negativos de difícil rompimento. O vírus se transmite mais facilmente, passando a doença a ser aceita como algo inevitável no meio social. Na linguagem viral aqui adotada por analogia, a contaminação contígua e os inúmeros casos de indivíduos infectados no grupo, podem ser reconhecidos como algo inevitável, restando conviver, da “melhor” forma possível com o vírus endêmico e já sistêmico no entorno social. Os efeitos do contágio podem aumentar a demanda pelo vírus da corrupção, à medida que a desconfiança social e, as expectativas negativas prevalentes no sentido de que o contágio do vírus é inevitável, leva cada contaminado a tentar sobreviver de qualquer maneira, ainda que muitos sejam levados a óbito. Nestes entornos, quando isso acontece, a desconfiança social ajuda a propagar o vírus contagioso em todos os níveis sociais.

Evidências sobre a existência de efeitos do contágio viral do fenômeno da corrupção têm implicações nefastas para a governabilidade e o implemento das políticas sociais básicas. O efeito devastador da desconfiança social potencializa os índices de mortalidade causado pela ação contínua e banalizada – através de círculos viciosos negativos repetidos – do vírus da corrupção no tecido social, que se apresenta generalizadamente doente e conformado aos efeitos fatais do vírus. Adequando o que

⁶⁵⁶ GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. *In: Journal of Policy Modeling*. Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020, p. 845-6.

deve ser adequado, Goel e Nelson⁶⁵⁷ perfilam argumentos sobre a potencialidade contagiosa do vírus fatal:

Corruption as a social and economic problem has persisted since time immemorial. However, concerted efforts to combat the issue have only materialized in recent years. These efforts have been at all levels of government. A noteworthy development in this context is the often-cited World Bank President James Wolfensohn's 1996 speech where corruption was dubbed a cancer. This speech highlighted the importance of controlling corruption globally.

Almost concurrently with the 1996 speech there has been a flurry of research on the topic, stemming from greater awareness of the issue among researchers and the availability of relevant data. These studies have examined the social and economic causes (see Treisman, 2000) and effects of corruption (Salinas-Jimenez & Salinas-Jimenez, in press; also Salvatore, 2007) focusing on various jurisdictions and at varying levels of detail. Some of the determinants of corruption have unambiguous effects, while the effects of others are less clear (see Jain, 2001; Lambsdorff, 2005). Strictly speaking, some of the economic factors affecting corruption are more readily quantifiable than some of the social influences (see, for example, Knack & Keefer, 1995).

This paper adds to the literature by shedding new light on the causes of corruption. Specifically, we provide evidence to examine the extent to which corruption is indeed a malice and might be contagious. In other words, what is the extent to which a demonstration effect is at play at inducing corrupt acts? In this manner, the effort here may be viewed as providing additional insights into the social interactions that might lead to corrupt practices. Potential bribe takers and bribe givers might become more "bold" and engage in corrupt acts when they observe others also engaging in similar activities. In the parlance of standard economics, the contiguous influences might be seen as working both from the demand and supply sides (Miller, 2006). Contagion effects might increase the demand for corruption as potential rent-seekers perceive additional opportunities for rent seeking. Further, the supply of corruption might increase as potentially corrupt public officials could induce lax enforcement and lesser punishment from the presence of corruption. There might also be some learning effects on how to engage in corrupt practices (see Andvig & Moene, 1990; Wirl, 1988). An example of this may be in international trade when one of the trading countries may be corrupt, while the other may be "clean". Over time, firms in the clean countries doing business with a corrupt country might learn the (corrupt) ways of doing business. Yet another possibility is that states generally have substantial trade with their neighbors. Then corrupt neighbors have an effect on their relatively "clean" neighbors and make them more corrupt over time.

The economics literature has not heretofore focused on the contagion aspect of corruption. A secondary contribution of this work may also be

⁶⁵⁷ GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. **In: Journal of Policy Modeling.** Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020.

seen as providing recent evidence on the causes of corruption in the United States.

In our data set spanning U.S. states over 1995–2004, the five largest states with the most corruption convictions over this period were the District of Columbia, North Dakota, Mississippi, Louisiana and Alaska. By contrast, the states with the least convictions over the same time period included Oregon, Nebraska, Iowa, New Hampshire and Arizona. Examining the border effects, at least three clusters of corruption appear to exist in the United States over the decade long period from 1995 to 2004. These are the Washington area, including the District of Columbia, Virginia and Maryland; the five southern states of Alabama, Arkansas, Kentucky, Louisiana and Tennessee; and Pennsylvania and West Virginia (also bordering Kentucky). However, it is unclear a priori whether these clusters of corruption are due to a systematic contagion effect of corruption, or their existence is purely coincidental. This work will formally examine the presence of a corruption contagion effect.

Evidence regarding the existence of contagion effects in corruption has implications for public policy. For instance, if the demonstration effect is at work in corruption, then it indicates that there may be positive externalities associated with the prosecution of corruption in any given area. Lawmakers should therefore recognize these potential benefits when they make decisions on resource allocations to the law enforcement agencies that fight such crime. Such resources may not only deter corruption in the local area where the funds are received, but in neighboring jurisdictions as well. Beyond this, greater focus on cross-border regional initiatives to combat corrupt activity may also be warranted.⁶⁵⁸

Como se pode concluir, o fenômeno da corrupção pode ser altamente contagioso em entornos sociais onde a desconfiança social prevaleça. Uslaner⁶⁵⁹ reconhece que a desconfiança é contagiosa, havendo uma tendência natural de que entornos contaminados pelo vírus, transmitam a doença para os entornos vizinhos. Assim como o Coronavírus, a falta de distanciamento, neste caso, também pode ser mortífera. Todavia, este contágio não é absoluto, existindo bons exemplos de países que conseguiram deter o contágio viral, a exemplo de Cingapura e Hong Kong. O autor adverte: *I wouldn't say that trust is contagious. However, countries near each other are*

⁶⁵⁸ GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. *In: Journal of Policy Modeling*. Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2020, p. 840-1.

⁶⁵⁹ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

*also more likely to be similar. This is not iron-clad. Singapore and Hong Kong are far less corrupt than any of their neighbors.*⁶⁶⁰

Mas, porque isso acontece? Porque os indivíduos optam por disseminar o vírus da corrupção através da desconfiança social valendo-se de práticas diversas reproduzidas, banal e continuamente, no meio social? Ocorre que em muitos entornos sociais, o fenômeno da corrupção não é visto como um problema, mais sim como uma solução para o enfrentamento da realidade posta na vida prática e dura. Os indivíduos reconhecem no vírus da corrupção – presente uma desconfiança social generalizada – a doença menos nociva para sobrevir diante a falta de compromisso governamental para encontrar injeções eficazes para a cura do vírus e outras doenças concorrentes que se apresentam no organismo social já gravemente adoecido. Não se cuida, pois, somente de evitar que os indivíduos não se habilitem a propagar o vírus, mas de admitir que as instituições não se apresentam com a força necessária para a resolução do problema e, o que é ainda muito pior, não raras vezes, se enriquecem as custas da propagação indiscriminada do vírus da corrupção.

Aliás, outra hipótese que não pode ser descartada, também valendo aqui fazer uma analogia “viral”, a exemplo da teoria conspiratória que sustenta a possibilidade de uma manipulação política e econômica planejada através da disseminação proposital do Coronavírus (COVID-19) no planeta – haja vista que visíveis os efeitos na atividade econômica com uma forte desaceleração no crescimento mundial – empobrecendo muitos, mas enriquecendo sobremaneira poucos, é a possibilidade de manipulação proposital do fenômeno da corrupção para que se apresente como um problema de ação coletiva, quando, na verdade, não o é. Certamente, tal hipótese, uma vez presente, também poderia favorecer os “bolsillos” de muitos empresários corruptores e agentes políticos corruptos.

Marquette e Peiffer⁶⁶¹ constatam que instituições débeis, parciais e desacreditadas, comuns em entornos onde o fenômeno da corrupção se apresenta como

⁶⁶⁰ USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

⁶⁶¹ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. **In: Developmental Leadership Program**, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 8.

um problema de ação coletiva, não são capazes de gerar a confiança necessária para o funcionamento imparcial do sistema, sujeitando cidadãos e governantes às “regras do jogo”, determinando uma relação nociva de dependência das instituições neopatrimoniais, presente um sistema governamental baseado na burocracia da corrupção como forma de trato regular na administração pública, prevalecendo os acordos e os interesses pessoais em detrimento dos interesses sociais e coletivos. O sistema se auto-reproduz através de círculos viciosos negativos já admitidos como normais na burocracia estatal e no relacionamento formal entre indivíduos e Estado.

Para estes indivíduos as relações corruptas, banalizadas através da reprodução de círculos viciosos clientelistas, são o alimento necessário para a subsistência de todo o sistema político e social. Como tal, as práticas corruptas institucionalizadas geralmente envolvem uma relação forte de confiança. Como referido alhures, o tipo de confiança estabelecida no meio social é a peça chave para a compreensão multidimensional do problema, haja vista que uma desconfiança social nestes entornos, pode representar a existência de uma confiança particularizada em grupos específicos, como uma confraria, familiares e redes pessoais de relacionamento, apresentando-se como instrumento derradeiro para a transmissão do vírus da corrupção, em muitos casos, já endêmico, sistêmico e fatal para a prevalência dos interesses coletivos e sociais. Marquette e Peiffer complementam com solidez argumentativa:

As such, participation in corruption often involves a great deal of trust. This may seem to be a contrary point to what is argued by those that have advanced the argument that corruption should be seen as a collective action problem. For them, corruption persists because of a lack of intra-group trust (Persson, Rothstein & Teorell, 2013). Indeed, several authors have found that societal or institutional trust and corruption are inversely related (Rothstein & Uslaner, 2005; Manion, 2004; Xin & Ruden 2004; La Porta, et al. 1997; Moreno, 2002; Seligson 1999; Davis, Camp & Coleman 2004). However, Tonoyan (2003) reminds us that trust exists in several forms and that ‘particularised’ trust—trust between family, friends, and kin networks and between citizens and a national bureaucrat—is a prerequisite for the enablement of corruption in many contexts. This is as opposed to ‘generalised’ trust, the sense that everyone—more or less—can be trusted, a form of trust that Uslaner describes as being unique to ‘modern’ societies (Uslaner 2002: 5), and the type of trust that those advancing a collective action approach to the issue seem to refer to. As an example of particularised trust, Lambsdorff (2002) observes that only after a high degree of trust is established do guanxi social networks arise in China, which serve the function of facilitating corrupt dealings, while at the

same time preventing members from being overly exploited (see also Schramm & Taube, 2002).

The interdependencies of social networks used to engage in corruption shape cultural responses as well as the socio-cultural foundations that replicate corruption. Ekeh (1975), writing of sub-Saharan Africa more generally, argues that the interdependence of actors in the 'primordial public' morally compels those with access to the state to engage in corruption so that they can redistribute resources back to their interdependent networks. Similarly, of Papua New Guinea, Walton (2013) writes that corruption has been considered important for maintaining traditional practices, like gift giving. Even in societies where the popular discourse expresses intense frustration with the prevalence of corruption, many corrupt acts are considered moral and/or legitimate within the specific context and circumstances that they occur (Smith, 2007; Chabal & Daloz, 1999; Walton, 2013). Capturing this sentiment, Chabal and Daloz (1999: 107) quote an African proverb as saying, 'whoever does not rob the state robs his kith and kin'. Looking at post-colonial India, Gupta (1995: 397) observed, 'a highly placed official who fails to help a close relative or fellow villager obtain a government position is often roundly criticised by people for not fulfilling his obligations to his kinsmen and village brothers'.⁶⁶²

O fenômeno da corrupção como problema de ação coletiva tem na desconfiança social seu instrumento derradeiro para a movimentação sistemática de círculos viciosos negativos de difícil ruptura, haja vista que, muitas vezes, os sistemas corruptos, através de reformas impostas para deixar tudo da mesmíssima forma, absolutamente como se encontra, simplesmente substituem superficialmente uma "maquiagem" por outra, dando continuidade avassaladora aos círculos viciosos impostos em entornos sociais débeis, parciais e desacreditados. Enfim, ainda que se apresente uma oportunidade real para por fim do funcionamento de um sistema político corrupto, nada impede que outro passe a vigorar em seu lugar. Nesse sentido, como recorda com propriedade Jimenez:

No entanto, a aparição de oportunidades para a mudança, devido às conjunturas críticas, não implica necessariamente que tais oportunidades irão se aproveitar. Provavelmente, um caso oposto ao da Suécia, possa ser a Itália após uma onda de escândalos de Mani Pulite na primeira metade dos noventa. A profunda crise política e moral a que deram lugar todos estes processos, produziu também um enorme número de reformas políticas que afetaram inclusive o próprio sistema de partidos. Mas diferentemente da Suécia, como estudou muito bem Alberto Vanucci (2009), as reformas italianas foram um exemplo do que se conhece em

⁶⁶² MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 9.

*ciência política como “políticas lampedusianas”, ou seja, se fundamentaram no princípio de que “é necessário que alguma coisa mude para que tudo continue igual”. Boa parte destas reformas, como a que comentamos acima sobre o financiamento dos partidos, simplesmente aparentava uma modificação, todavia sem renunciar as regras da política clientelista. Nestas circunstâncias, os italianos perderam uma boa oportunidade para romper com a lógica do círculo vicioso da corrupção.*⁶⁶³

Como se denota, instituições débeis se fortificam através de círculos viciosos negativos inter-relacionados com as diversas circunstâncias e variáveis presentes no respectivo sistema político e social. Estas instituições tendem a persistir e se fortificar através destes círculos permissivos, sempre com a interferência do oportunismo característico daqueles que usurpam o erário, os interesses sociais e coletivos. Nestes entornos, estas práticas corruptas institucionalizadas geram incentivos irresistíveis à persistência de instituições débeis, parciais e preestabelecidas no interesse de poucos, diminuindo as chances de prevalência dos interesses sociais e coletivos, uma vez que os “donos do poder” empenham todas as forças necessárias e recorrentes no sentido da manutenção do sistema corrupto que lhes favorece.

Nesse sentido, como observam Acemoglu e Robinson, o círculo vicioso e a *Lei de Ferro da Oligarquia* geram uma tendência irresistível à persistência de instituições extrativistas. Os autores observam que em instituições econômicas ainda intensamente extrativistas se diminui as chaces de êxito, pois, nestes entornos, as elites têm muito a perder e “as instituições extrativistas engendram forças igualmente intensas no sentido de sua sobrevivência: é o processo do círculo vicioso”.⁶⁶⁴

Ao abordar historicamente casos concretos, Acemoglu e Robinson⁶⁶⁵ constataam a nocividade dos círculos viciosos que, continuamente, geram pobreza e retroalimentam o sistema corrupto. Em Serra Leoa, por exemplo, uma ex-colônia britânica, iniciou-se a construção de uma estrada de ferro ligando Freetown ao interior do país

⁶⁶³ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano**: tres errores en el combate de la corrupción. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_errores_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 26-7.

⁶⁶⁴ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 259.

⁶⁶⁵ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 260-7.

africano, fortalecendo a economia, servindo para transportar a maior parte dos produtos de exportação, como café, cacau e diamantes. Ocorre que, depois da independência do País em 1961, os interesses políticos locais levaram à extinção do acesso ferroviário promissor, demonstrando a lógica perversa dos círculos viciosos negativos, baseada na política local do confronto com os adversários políticos, na falta de investimento em serviços públicos e no sistema de educação. O mais incrível neste exemplo é o grau de continuidade entre a exploração do poder anterior e do subsequente, depois da independência, mantendo-se o mesmo tipo de exploração da população carente e, em alguns casos, acentuado a miséria humana, agravada a situação pela ausência de uma instituição governamental confiável e acreditada popularmente. O desenvolvimento de Serra Leoa, resultado desses círculos viciosos negativos, criaram instituições débeis, parciais e desacreditadas. As instituições locais foram recriadas segundo os padrões adotados pelos círculos viciosos negativos preexistentes, se tornando ainda mais perniciosas com o passar do tempo, resguardando os interesses privados de poucos em detrimento dos interesses sociais e coletivos. Em Serra Leoa, para a perpetuação do poder, tudo era “lícito”, inclusive, a compra de juízes, a manipulação dos resultados eleitorais, etc. A desconfiança social e os mecanismos impostos pelos círculos viciosos negativos, ao reproduzirem um sistema corrupto sem limites, ocasionaram uma profunda desigualdade de renda, aumentando os privilégios e os ganhos econômicos dos “*donos do poder*”.

Outro exemplo referido pelos autores⁶⁶⁶, é o caso da Guatemala, governada por uma dinastia de famílias que detêm o poder econômico e político desde o ano de 1531, operacionalizada por uma modalidade mais simples e desnuda de círculo vicioso negativo: os detentores do poder econômico e político encontram meios de estruturar as instituições de modo a assegurar a continuidade do exercício do poder, baseado historicamente em trabalhos forçados e controle do monopólio comercial. A maioria das instituições criadas pelos colonizadores espanhóis, que pretendiam ser temporárias, foram mantidas pelas elites na Guatemala, como a *encomienda*, por exemplo, que se tratava de uma concessão temporária de direitos sobre a mão de obra. Na Guatemala, a

⁶⁶⁶ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 268-72.

encomienda, o *repartimiento* e o monopólio do comércio deram lugar à *libreta* e à grilagem de terras, tratando a população como escravos a serviço dos “*donos do poder*”, não existindo acesso à educação, serviços públicos ou direitos fundamentais.

Os autores⁶⁶⁷ também se referem às chamadas *Leis Jim Crow*, estabelecidas no Sul dos Estados Unidos, depois da derrota na Guerra de Secessão, estabelecidos círculos viciosos negativos sulistas que deram continuidade sob a forma das *Leis de Jim Crow*, em substituição da escravidão, fundamentadas numa agricultura sustentada no *plantation*, na mão de obra mal remunerada e na visível falta de acesso a uma educação qualitativa universal. Só para se ter uma ideia, em 1865 a Assembleia Legislativa do Alabama aprovou o *Black Code*, um marco significativo na repressão à mão de obra negra, que consistia em uma lei contra a vadiagem e contra a “incitação” dos trabalhadores, assegurando ainda aos latifundiários sulistas uma reserva de mão de obra confiável e de baixo custo. As leis de Jim Crow, do Sul racista, ainda estabeleceram escolas segregadas e inferiores aos negros. O Sul dos Estados Unidos revela outro aspecto permissivo proveniente da implementação de círculos viciosos negativos como forma de governo, uma vez que a elite sulista permaneceu no comando e reestruturou as instituições econômicas e políticas locais de modo a assegurar a continuidade da exploração dos negros. “*Como quem não tem cão, caça com gato*”, a elite latifundiária e agrária estruturou um novo conjunto de instituições – as *Leis Jim Crow* – para substituir a escravidão e atingir o mesmo fim persistentemente almejado: a exploração da miséria humana.

Por fim, constata os autores⁶⁶⁸ a forma clássica de estabelecimento de círculos viciosos negativos identificada pelo sociólogo alemão Robert Michels, chamada de “*Lei de Ferro da Oligarquia*”, consistente na tendência da continuidade da reprodução das mesmas práticas corruptas e exploratórias, não só quando o mesmo grupo permanece e exerce o poder governamental, como também quando outro grupo inteiramente novo assume a governança. A história se repete na primeira vez, como tragédia; na segunda, como mero simulacro, quem vem depois para “salvar a pátria”,

⁶⁶⁷ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 272-7.

⁶⁶⁸ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 280-2.

pode fazer só piorar a situação original. Não raras vezes, sob a promessa de libertar o povo da opressão e pôr fim à corrupção e repressão sufocantes, os “revolucionários” apenas implementam um regime tão corrupto quanto o anterior.

Tudo não passa de uma farsa ainda mais trágica que a tragédia original. Nestes entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, parece improvável o rompimento destes círculos viciosos negativos impostos como forma de executar os atos de governança. As consequências trágicas desta lógica viciosa, acabam por reproduzir indefinidamente o fenômeno da corrupção como uma ação coletiva, resultado da contínua desconfiança social e da absoluta falta de expectativas futuras à conquista de instituições fortes, imparciais e confiáveis.

O nó górdio da *quaestio*, portanto, se resume em verificar se seria realmente possível, na prática social, política e governamental destes entornos corruptos, uma vez consolidados círculos viciosos negativos de difícil eliminação – ao rompê-los –, restabelecer a confiança social e, conseqüentemente, a crença num novo sistema governamental baseado em instituições fortes, imparciais e confiáveis, eliminando a descredibilidade e falta de legitimidade das instituições públicas. A tarefa, complexa e multidimensional, mais desafiadora, parece uma verdadeira missão impossível. Nestes entornos institucionais em que a lógica social e política se alimenta da reprodução contínua de círculos viciosos negativos, o fenômeno da corrupção resta banalizado no meio social. A rede clientelista governamental estabelecida para o favorecimento, num menor ou maior grau, de uma extensa teia social, elimina a possibilidade de fortalecimento de uma nova cultura ética universal baseada na participação, na cooperação e no controle social do fenômeno da corrupção. Muitas são as tentações e as ofertas para o ganho fácil e doméstico. Nesse sentido, novamente com Jimenez, ao abordar as oportunidades de saída e de rompimento dos círculos viciosos negativos, podemos reafirmar:

O problema prático consiste evidentemente em saber como é possível por em prática estes tipos de “limitações institucionais ao poder executivo” partindo de uma situação na qual já imperam as redes clientelistas, o funcionamento parcial das instituições de governo e um sentimento de desconfiança dos demais e das instituições públicas. Nos enganaríamos se não reconhecêssemos que este problema é verdadeiramente delicado e complexo. Para as sociedades que estão sob a lógica do círculo vicioso da corrupção é muito complicado romper essa lógica. Como dizem

Charron e Lapuente (2001), estas sociedades estão sujeitas a uma situação de armadilha política. Por causa do forte efeito de dependência da rotina ou inércia (path dependency) que tem a consolidação das redes de patrocínio ou clientelismo, não é nada fácil conseguir a melhoria na qualidade das instituições de governo e, com ela, o controle da corrupção. Sabemos, portanto, quais são as políticas que devem ser implementadas na prática se quisermos reduzir a corrupção, mas a grande dificuldade está em saber quando será mais provável que tais políticas se implementem num sistema político concreto. Isto é, quando será mais provável e de que fatores dependerão que existam atores neste sistema político capazes de escapar da “armadilha política” a qual nos referimos. Seguindo os autores do neoinstitucionalismo histórico que chamaram a atenção sobre os efeitos da trajetória da rotina ou path dependence, na realidade não se pode escolher o momento em que se pode romper o círculo vicioso da corrupção porque não é possível vencer estas inércias quando já estão em andamento. No entanto, o que nos ensinam estes autores é de que se deve estar especialmente atento às conjunturas críticas nas quais se abrem oportunidades para romper com esta lógica. São nestas conjunturas críticas que se podem pôr em andamento as reformas oportunas que enfraquecem as relações clientelistas e reforçam os controles anticorrupção. Começam a existir alguns estudos que nos apresentam algumas histórias de êxito neste sentido. Por exemplo, Teorell e Rothstein (2012) analisam como foi possível que Suécia, que nem sempre foi o paraíso de baixa corrupção que conhecemos, empreendera há mais de duzentos anos uma importante reforma institucional graças a qual foi capaz de transformar o círculo vicioso em virtuoso. A conjuntura crítica que abriu a oportunidade para esta decisiva mudança foi a humilhante derrota sofrida pelo país em 1809 frente às tropas russas e na qual perderam o território equivalente à atual Finlândia.⁶⁶⁹

Dentre outras consequências já referidas, a desconfiança social, assim como, a reprodução contínua destes círculos viciosos negativos, podem levar as instituições governamentais a um isolamento internacional, se bastando no regime governamental corrupto, em si próprias, num sistema de governança baseado na ganância privada, na falta de escrúpulos e de comprometimento com os interesses sociais e coletivos. E, o que é mais trágico, estes círculos viciosos fortificados retroalimentam o fenômeno da corrupção com mais corrupção e impunidade, aumentando, ainda mais, a desconfiança social e o desincentivo à realização de negócios lícitos.

⁶⁶⁹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano**: tres errores en el combate de la corrupción. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_errores_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 25-6.

Como defendemos ao longo dos diversos argumentos apresentados nesta tese, a relação entre o fenômeno da corrupção e a desigualdade social, resultante acabada da lógica individualista imposta, pode se apresentar como uma via de mão dupla, através de círculos viciosos negativos que retroalimentam o sistema governamental contínua e indefinidamente. Assim sendo, ainda que se comprovem os impactos negativos do fenômeno da corrupção – quando se apresenta como um problema de ação coletiva – não se logra êxito em identificar os mecanismos precisos mediante os quais os círculos viciosos negativos da corrupção afetam os resultados institucionais, inclusive, social e economicamente.

Como identifica Rose-Ackerman⁶⁷⁰, o fenômeno da corrupção é especialmente geral quando as escalas de impostos sobre a renda são muito elevadas. Impostos elevados sobre a renda dos indivíduos conduzem a mais corrupção e a outros tipos de desvios de conduta que levam cada vez mais a uma má governança e, assim, a um círculo vicioso espiral e contínuo, de difícil rompimento. Segundo a autora⁶⁷¹, o *Índice de Desenvolvimento Empresarial* (IDE) dos negócios legítimos não é muito grande nos países do leste europeu. A presença de instituições governamentais débeis, parciais e desacreditadas, assim como o incentivo ao crime organizado, explicam a banalização do fenômeno da corrupção nestes casos, inclusive, também alcançando alguns entornos desenvolvidos, onde alguns negócios legítimos são especialmente vulneráveis à infiltração delituosa. O crime organizado é rico e carece de escrúpulos. Está disposto a utilização não só da corrupção tradicional através da distribuição de subornos e outras vantagens ilícitas, como também impõe, mediante ameaças e práticas violentas, seus interesses, fazendo o que for necessário para o cumprimento de suas metas e objetivos “empresariais”. Muitos negócios legítimos funcionam debaixo da proteção da máfia e obtêm ganhos de monopólio suficientes que ficam sob o domínio e influência contínua do crime organizado, interlaçado e dependente através de círculos viciosos negativos de difícil rompimento, como comprova, inclusive, o surgimento no mundo de diversos cartéis controlados pelas máfias organizadas.

⁶⁷⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 27.

⁶⁷¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 32.

Mesmo em entornos institucionais desenvolvidos e democráticos, quando a governabilidade, num menor ou maior grau, resta contaminada pelo fenómeno da corrupção, a possibilidade do estabelecimento de círculos viciosos negativos com efeito espiral, que se formam a partir dos comandos superiores direcionados aos inferiores, pode se apresentar como um problema complexo e delicado. Neste caso, as práticas corruptas de alguns servidores de alto bordo servem de exemplo padrão negativo para a atuação de outros funcionários corruptos, que recebem o incentivo e o estímulo necessário para aceitar vantagens e subornos. Resultado destas práticas contínuas, quando se observa ao final, todo o sistema governamental encontra-se corrompido, ressalvas raras e boas exceções. Rose-Ackerman reforça:

El caso de la corrupción competitiva no es análogo a un mercado competitivo eficiente. Un problema fundamental es la posibilidad de una espiral de corrupción hacia arriba. La corrupción de algunos alimenta a más funcionarios a aceptar sobornos hasta que todos están corrompidos, excepto los moralistas tradicionales. Algunos modelos teóricos producen este resultado junto con un segundo equilibrio con pequeña corrupción: un bajo nivel de corrupción en una etapa anima a una menor corrupción en la próxima etapa.⁶⁷²

As diversas constatações acima apresentadas reforçam nosso entendimento no sentido da necessidade de uma adequação das políticas governamentais de controle e combate ao fenómeno da corrupção de forma estratégica e adequada a cada entorno institucional em exame, sem deixar de conceber a existência de denominadores comuns fundamentais para o enfrentamento universal da problemática. Não existe, por certo, um modelo de governança absoluto, perfeito e infalível ao fenómeno da corrupção. A história da humanidade, ao lado dos exemplos locais bem-sucedidos no enfrentamento ao fenómeno são decisivos para fazer a diferença na identificação dos instrumentos eficientes de controle e de combate ao fenómeno da corrupção. Nestes casos de sucesso, o desenvolvimento da boa governança gerou, por si só, uma confiança social determinante para a reação de sociedades em momentos de crises e de dificuldades, justamente devido à capacidade de governança legitimada pela credibilidade social. Todavia, em sentido oposto, como lembra Mungiu-Pippidi⁶⁷³, existem exemplos

⁶⁷² ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 170.

⁶⁷³ MUNGIU-PIPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 120-1.

negativos como no caso da Síria, do Congo e dos estados da Ásia Central, onde a desconfiança social e a má governança, estimulam o abaixo nível de desenvolvimento social, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos de difícil ruptura. A autora complementa:

The existence of an autonomous bureaucracy is so much part of the definition of control of corruption that it should be considered to be part of the dependent variable and not a truly independent factor if we are to avoid the vicious circle of “when the solution is the problem” described by development scholars (Pritchett and Woolcock 2004). In corrupt countries bureaucracies are entirely part of the problem through politicization, nepotism, or patronage. Could the same argument be made for the judiciary? Only to a limited extent; there exists the principle of separation of powers for judiciaries, presently enshrined in most constitutions, which does not exist for bureaucracies and which matters both in constitutional and practical terms (recruitment, dismissal). A bureaucracy, regardless of how it is organized, exists to implement a government’s will, so in the end it is prevented from being truly “autonomous”. The judiciary is there to control government, and few governments still have direct appointment powers. Of course, the government has other tools to prevent the judiciary from censoring it; nevertheless the distance is greater than in the case of bureaucracy, and factors besides the government also intervene in shaping an autonomous judiciary (Neild 2002).

A judiciary might be independent, but still corrupt: a good performance measure of the judiciary must look at its capacity to perform impartially and effectively, not just its independence (for instance, tenure). We find a strong association, as expected, between control of corruption and autonomy of the judiciary, an expert score compiled by the World Economic Forum (conceiving independence from private as well as political interests). That score is a highly significant and robust determinant of control of corruption, and the significance of the judiciary performance has been previously reported (Ades and Di Tella 1997; Ali and Isse 2003; Broadman and Recanatini 2000; Brunetti and Weder 2003; Damania et al. 2004; Herzfeld and Weiss 2003; Leite and Weidmann 1999; Messick 1999; Park 2003). However, due to the high degree of discretion involved in its activity, the judiciary remains in practice one of the most difficult areas for external donors to treat, so there is a great distance between its significance and some meaningful recommendations (Fukuyama 2004).⁶⁷⁴

Outra dificuldade que pode se apresentar como barreira para a eliminação destes círculos viciosos repetitivos, é justamente a falta de uma cultura comprometida com a participação, a cooperação e o controle social. Como recorda Mungiu-Pippidi⁶⁷⁵,

⁶⁷⁴ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

⁶⁷⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 184.

ainda que muitos indivíduos reclamem em voz alta sobre os efeitos e as consequências do fenômeno da corrupção, na prática, não costumam se empenhar pessoalmente em atividades de controle do fenômeno que induzam à boa governança. Aliás, o mesmo vale para muitas empresas da iniciativa privada que, embora contestem a corrupção como algo negativo, sobrevivem às custas de um sistema governamental baseado no favoritismo e no “*toma lá, dá cá*”. Estes círculos viciosos negativos, ao tempo em que incentivam práticas corruptas, inibem práticas de boa governança e de controle institucional do fenômeno da corrupção. O trabalho voluntário, além de se apresentar isoladamente, se verifica na prática como inoperante, não existindo projetos consistentes de participação, cooperação e controle social dos atos de governança. Neste contexto, quem se aventura a denunciar e a enfrentar o sistema de governança corrupto, pode sofrer as severas consequências do ordenamento legal. Igualmente inibida se vê a mobilização política da opinião pública em defesa de um sistema ético universal comprometido com o controle social. Como conclui Mungiu-Pippidi, *in verbis*:

Finally, the political mobilization of public opinion in support of ethical universalism is also difficult to achieve. More than a century has passed since Zola's manifesto, yet such instances remain memorable chiefly because they are rare; they have become routine in only a handful of societies. For a society to reach the optimal equilibrium that maximizes social welfare, there must be some sort of critical mass that favors governance based on ethical universalism. Societies must reach the permanent capability to exercise normative constraints, and not be forced to rely solely on the vertical accountability provided by elections. Otherwise, even when successful “bit bangs” exist (like an Orange Revolution), the newcomers to power will end up behaving similarly to those ousted, and the vicious circle will be closed again.⁶⁷⁶

Como se evidencia, a construção de uma cultura ética universal (e plural) comprometida com a participação, a cooperação, o controle e o combate ao fenômeno da corrupção – muito além de um problema de agência ou de um simples dilema de ação coletiva –, é muito desafiadora e passa necessariamente pelo fortalecimento da confiança social nos próprios indivíduos e nas instituições governamentais. Sem a confiança social presente, não existem incentivos suficientes para o rompimento destes círculos viciosos negativos, nem tampouco para a edificação de um sistema educacional comprometido

⁶⁷⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

com uma nova ética de participação, de cooperação e de controle social onde se possa experimentar a prevalência dos interesses coletivos como regra social. Ademais, não existindo os instrumentos necessários para impulsionar as reformas que se reclama, não se poderá induzir ao processo de constituição de instituições governamentais fortes, imparciais e confiáveis. Jiménez adverte:

Definitivamente, a luta contra a corrupção onde não se apresenta como um problema de agência, mas sim como um dilema de ação coletiva, é muito complexa, já que os atores estão submetidos a uma situação de armadilha política. Desta forma, não existem incentivos suficientes para por em prática as reformas institucionais necessárias, nem tampouco pode surgir uma coalizão social com o poder suficiente para impulsioná-las. Somente quando estes tipos de entornos sociais se deparem com conjunturas críticas que ameacem as vigentes regras do jogo, se abrem as oportunidades para desviar a armadilha política. Nestas conjunturas críticas, o sólido equilíbrio que estabelecia as relações de trocas clientelistas, fica interdito quando os patrocinadores são incapazes de cumprir com seus compromissos na distribuição de recursos públicos para seus clientes. Nesta situação, os clientes têm a possibilidade não apenas de protestar por não receber o esperado, como também são capazes agora de advertir sobre o problema da ação coletiva reproduzido por instituições políticas que geram estabilidade social, mas com um custo elevado e de resultados coletivos precários. Evidentemente, o fato de que tais oportunidades ocorram, não quer dizer que irão ser aproveitadas pelas sociedades como revela o exemplo italiano. A lição para quem combate contra a corrupção, deveria ser a de aprender a alertar quando estamos perante tais conjunturas favoráveis e quais estratégias devemos por em prática para não desperdiçar a oportunidade.⁶⁷⁷

Somente a partir da compreensão da complexidade e da multidimensionalidade facetária do fenômeno da corrupção, de suas causas e de seus efeitos, bem como da identificação do funcionamento prático destes círculos viciosos negativos costumeiros em entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, é que se poderá verificar o momento social, político e econômico mais propício para implementação de reformas institucionais vigorosas, permanentes e seguras. Embora improvável, atentos às conjunturas críticas práticas vivenciadas no cotidiano da vida real, uma vez identificados estes momentos de crises e de instabilidade no funcionamento do

⁶⁷⁷ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano**: tres errores en el combate de la corrupción. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_errores_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 25-6, p. 25-6.

sistema corrupto, poder-se-á alcançar o ambiente propício para o restabelecimento da imprescindível confiança social, uma vez constituídos novos de círculos virtuosos, positivos e fortificadores do Estado de Direito e do Regime Democrático.

5.3.2.4 Confiança Social e Círculos Virtuosos Positivos

Assim como parece certo afirmar que nem todas as teorias existentes podem, por si só, isoladamente, responder a todas as variáveis e as facetas do multidimensional fenômeno da corrupção, também soa correto dizer que o fenômeno, quando se apresenta como um problema de ação coletiva, incentiva aos indivíduos que realizem práticas corruptas banalizadas e sistemáticas na burocracia estatal, especialmente porque se dão conta que a maioria dos integrantes do grupo agem de igual forma buscando priorizar seus interesses privados e pessoais. O vivente percebe que não existe o menor sentido em ser o único indivíduo que se porta corretamente no grupo, se não se tem a confiança de que os outros indivíduos atuem da mesma forma, assim como de que as instituições governamentais venham a reprimir e penalizar os indivíduos faltosos, empresários corruptores, agentes políticos e servidores públicos corruptos. Assim ocorrendo, o atalho do “ganho fácil” torna-se o caminho mais atraente para o enriquecimento ilícito e a fortuna vantajosa.

Os resultados analisados por Uslaner e Rothstein⁶⁷⁸, fundamentados em pesquisas relevantes no que respeita a centralidade da reciprocidade das interações humanas, indicam que os indivíduos podem criar expectativas diante da desconfiança social generalizada, estando mais propensos a aceitar e participar das *regras do jogo* da corrupção. Neste ponto, o fenômeno da corrupção se identifica como um problema de ação coletiva multidimensional, com diversas variáveis e facetas, causando um visível desequilíbrio no funcionamento das instituições sociais, políticas e econômicas. Sem confiança e expectativas de que a maioria dos indivíduos cumprirão as normas e as regras impostas indistintamente a todos, círculos viciosos negativos são estabelecidos, criando um ambiente propício para a banalização do fenômeno da corrupção,

⁶⁷⁸ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012.

incentivando que a maioria dos indivíduos compartilhem comportamentos ilícitos. Isso transforma o fenômeno da corrupção numa perigosa armadilha social, haja vista que tal lógica individualista impossibilita a instituição de uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais.

Nesse particular – ponto derradeiro da presente tese –, uma nova cultura ética universal (e plural) comprometida com uma educação voltada para a participação, a cooperação e o controle social, pode ajudar a solucionar esta lógica individualista própria de entornos constituídos por instituições débeis, parciais e desacreditadas. A educação de qualidade, mais que um instrumento de formação de cidadãos pensantes, pode se apresentar com uma solução prática para a resolução do problema do fenômeno da corrupção quando se apresenta como um dilema de ação coletiva, criando a lógica compartilhada necessária para a obtenção da confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais e, conseqüentemente, criando o ambiente adequado para a formação “automática” de círculos virtuosos positivos, sólidos e seguros. Lembrando Bautista, a confiança social generalizada representa a própria manutenção da cidadania ativa e material, potente na participação, na cooperação e no controle social. Como ressalta o autor a partir da análise do caso finlandês:

14. Mantenimiento de la confianza de la ciudadanía. La confianza es un valor fundamental en las relaciones gobierno-sociedad. En palabras del profesor e investigador de Universidad de Helsinki, Jussi Pakkasvirta: “Como ciudadano, cuando estoy con un burócrata o servidor público, tengo la seguridad de que se me está prestando un servicio, tengo confianza en las autoridades. Jamás he tenido que entregar un billete de 10 o 20 euros para que me proporcionen el papel que solicito. En contraparte, existe la convicción en funcionarios, policías, políticos, etcétera, de que no están para molestar sino para servir al pueblo”. La confianza en las instituciones y en los servidores públicos finlandeses se genera y se mantiene gracias a la educación. ⁶⁷⁹

Acemoglu e Robinson⁶⁸⁰, ao fazerem referência expressa ao feedback e aos círculos virtuosos positivos, recordam o exemplo histórico inglês, observando que Inglaterra obteve êxito na constituição de instituições políticas inclusivas, impondo

⁶⁷⁹ BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Filandia. *In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*. n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015, p. 23.

⁶⁸⁰ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 283.

restrições ao exercício discricionário e à usurpação do poder político, midiático e de autoridade, além de favorecer o desenvolvimento de instituições econômicas inclusivas – estabelecendo uma sociedade com menos desigualdades sociais – e, conseqüentemente, gerando círculos virtuosos positivos que fortaleceram e aumentaram as chances de continuidade de instituições fortes, imparciais e confiáveis. Embora seja improvável romper o mecanismo de reprodução dos círculos viciosos negativos, haja vista que estes criam forças poderosas em direção à manutenção de instituições débeis, parciais e desacreditadas, como a história não é destino, e os círculos viciosos negativos não são inquebráveis, as possibilidades práticas da vida real se apresentam e podem favorecer o rompimento da estrutura governamental corrupta e preestabelecida.

Aliás, Marquette e Peiffer ⁶⁸¹, ressaltam que não é por acaso que a constituição de partidos políticos programáticos plurais e com ampla participação popular, sem dúvida, são os melhores instrumentos para estabelecer uma cultura ética comprometida com a participação, a cooperação e o controle social do fenômeno da corrupção, sendo menos provável que surjam em ambientes propícios para a consolidação de instituições neopatrimoniais. Neste particular, oposto a mentalidade contemporânea prevalecente, consubstanciada na lógica da ilegitimidade dos partidos políticos – haja vista que, na prática, se apresentam como instrumentos de manipulação do poder e obtenção de vantagens e lucros pessoais –, é preciso inverter a concepção partidária, tratando o público como patrimônio social e coletivo. Ou seja, fora da lógica de uma nova ética universal comprometida com a participação, a cooperação e o controle social, será muito difícil identificar e aproveitar uma oportunidade para a solução do fenômeno da corrupção como dilema de ação coletiva. Ademais, não raras vezes, nesses entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, os indivíduos veem o fenômeno da corrupção como o único instrumento possível para solucionar suas mazelas ou, dito de outra forma, a única oportunidade de ter acesso, ainda que desvirtuadamente, às políticas públicas básicas. Os indivíduos excluídos dos favorecimentos oriundos da teia clientelista do fenômeno da corrupção, optam pela aceitação de outras práticas corruptas como a única forma de garantir a própria sobrevivência. Sobrevivem de esmolas e ainda

⁶⁸¹ MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 8.

agradecem aos exploradores. Como dito e repetido alhures, em entornos institucionais débeis, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos, práticas corruptas generalizadas também podem oferecer instrumentos de “proteção social” aos menos favorecidos. Obviamente, que num sistema institucional forte, onde o fenômeno da corrupção não prevaleça, se apresentarão oportunidades de melhoria social indistintamente a todos os cidadãos, independentemente dos “melhores” contatos e das articulações pessoalmente mais vantajosas. Marquette e Peiffer percebem com visão apropriada:

Thus, it is no coincidence that arguably one of perhaps the best vehicles for mobilising more inclusive grass-roots collective action against corruption—programmatically political parties with broad-based appeal—are least likely to emerge in neopatrimonial settings.¹¹ Keefer (2013) explores collective action with regard to different types of political parties—programmatically, machine and patron-client—and finds that, in the latter, there is ‘little ability to act collectively. The central characteristic of patron-client parties is the exchange of support by individuals (“clients”) for narrowly targeted benefits provided by candidates (“patrons”)’ (Keefer 2013: 10). Indeed, Keefer (2012: 6) points out that these sorts of relations produce leaders who ‘favour low public good provision; high rates of private good provision to those narrow groups; and to engage in high rates of rent-seeking’. Under these conditions, it is difficult to see where a collective action solution to the problem of corruption is likely to emerge, either spontaneously or following external intervention.

The fiscal constraints of the state not only represent a challenge for political leaders but also for citizens, who, in a weak state setting, are often faced with the patchy and uneven provision of state services. Though hardly ideal, in this context, citizens sometimes view corruption as a solution-mechanism, meaning that for many the only way to gain access to services is through corrupt channels. Walton (2013) found this in Papua New Guinea, where citizens excluded from state benefits tended to think of engaging in certain corrupt acts as the only way they could secure social services. Walton (2013: 187) concludes: ‘in weak states such as PNG, some types of corruption can offer social protection mechanisms for those excluded from state benefits.’ A similar point is made by Hickey and du Toit (2013: 144), who observe that in the form of election give-aways particularly, patronage can work to reduce poverty reduction by offering the very poor some resource security. Of course, without the loss of state resources to corruption, there would eventually be improved service delivery; to those individuals who need to access them today – for themselves or their family – that is scant consolation.⁶⁸²

⁶⁸² MARQUETTE, Heath; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. **In: Developmental Leadership Program**, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 8.

Como diz o velho brocardo espanhol, “*hecha la ley, hecha la trampa*”⁶⁸³. As experiências práticas bem demonstram que muitos indivíduos não estarão dispostos a cumprir as regras preestabelecidas. Este *ceticismo legal* é incompatível com uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais, notadamente, no que respeita o cumprimento integral e indistinto das regras impostas a todos os indivíduos do grupo. Em entornos institucionais débeis, leis, normas e códigos de conduta, por si só, podem equivaler a nada, a um “zero” existencial. De fato, muitos entornos institucionais corruptos possuem legislações formalmente exemplares no controle e no combate ao fenômeno da corrupção. Todavia, quando se vê na realidade prática, pouco ou nada contribuem para a solução da problemática. Nestes entornos, como se sustentou repetidas vezes, a corrupção se apresenta como um complexo e difícil problema de ação coletiva. Mas, apesar de tudo, se tem uma boa perspectiva: a experiência demonstra que a confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais e, conseqüentemente, o estabelecimento de círculos virtuosos positivos, podem controlar e reduzir o fenômeno da corrupção, embora, já se pode presumir, seja impossível eliminá-lo.

Uslaner e Rothstein⁶⁸⁴ recordam que, a partir da década de 90, o fenômeno da corrupção passou a ser visto como uma doença social crescente e indesejável, estando relacionado com outros conceitos, como o de má governança, resumida na falta da capacidade qualitativa para administrar a coisa pública. O fenômeno da corrupção não só evita a prosperidade econômica, mas detona por completo com a legitimidade e a credibilidade das instituições governamentais, especialmente pela deficiência ou inexistência das políticas sociais básicas e fundamentais que deixam de ser regularmente ofertadas aos cidadãos. Teoricamente, como alertam os autores, o crescente interesse

⁶⁸³“*Hecha la ley, hecha la trampa*”: Dicen que este refrán tiene una viejísima historia por detrás. Aseguran que procede del libro *Secreto Tibet* de Fosco Moraini. Al que –obviamente– ni leímos ni recurrimos, pero en él aparecen una serie de duras restricciones para la vida de los monjes. Ellas iban desde cosas muy trascendentes a otras cotidianas de la vida. Por ejemplo, la comida. Dicen que el libro cuenta que los monjes japoneses tenía una regla que sólo les permitía comer carne de animal marino. Seguramente, cansados de comer pescado, los monjes tuvieron una brillante idea para hacer una comida mas sabrosa sin quebrar sus votos: decidieron llamar al jabalí “ballena silvestre”. Desde ese momento comenzaron a comer puerco sin ningún tipo de remordimiento. (NEGRI, Rodolfo Oscar. **Hecha la ley, hecha la trampa**. Disponível em: <https://laciudadrevista.com/el-origen-de-las-frases-ilustres-8/>. Acesso em: 20 mar. 2020).

⁶⁸⁴ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 3.

acadêmico nas causas e efeitos do fenômeno da corrupção guarda uma relação direta com as reformas institucionais propostas para o estabelecimento de regras e de regulamentos que propiciem uma política integral do bem-estar social.

Assim, quando aceitamos o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, compreendemos que os indivíduos possuem incentivos múltiplos para desenvolver práticas corruptas diversas, havendo uma desconfiança social generalizada em relação às expectativas negativas das condutas dos outros indivíduos, assim como do Estado no que respeita aos atos de governança. Como se deduz, parece acertada a teoria de que níveis mais elevados de confiança social e, naturalmente, de educação universal qualitativa, poderão conduzir a resultados positivos na luta de controle e de combate ao fenômeno da corrupção. Nesse mesmo sentido, Uslaner e Rothstein constatarem que:

In the alternative —collective action theory of corruption, people in systemically corrupt settings participate in corrupt practices mostly because they perceive that most other agents play this game and that it therefore makes little sense to be the only agent that acts honestly if one cannot trust others to be honest. In such a situation, endemic free-riding becomes the preferred strategy. We base this on results from experimental research that underscores the centrality of reciprocity in strategic interactions. As Fehr and Fischbacher (2005, 259) have stated it: —If people believe that cheating on taxes, corruption and abuses of the welfare state are widespread, they themselves are more likely to cheat on taxes, take bribes, or abuse welfare state institutions. In this approach, corruption takes the form of a multiple-equilibria coordination problem, within the framework of which the choice of action should be expected to depend on shared expectations about how other individuals will act. Without trust in that most other agents are willing to stop demanding or paying bribes or in other ways subvert public institutions, most agents in a corrupt setting see no point in changing their behavior. This turns corruption into a social trap because it is difficult to manufacture generalized trust (Rothstein 2005). However, as argued by Glaeser et al. (2007) education —suggests a solution to Olson’s free rider problem because it creates the necessary amount of social trust for overcoming problems of collective action.

When people in surveys answer the question if they think that —most other people can be trusted, their answers can be interpreted as an evaluation of the moral standard of the society in which they live (Uslaner, 2002, 68-74). While generalized trust is difficult to manufacture by political means, numerous studies have shown that education has a positive effect on generalized trust, also at the micro level (Helliwell and Putnam 2007; Uslaner, 2002, chs. 4, 8; Yamagishi 2001). Although we have no measures of the level of trust 140 years ago, it is plausible that countries that established broad based free education at that time also increased the

*level of generalized trust among the population in their societies. The theory that higher levels of social trust will have a positive effect for curbing corruption is supported by a substantial amount of empirical research.*⁶⁸⁵

Pode-se afirmar assim, portanto, que os índices de pessimismo social que enfrenta cada entorno, estão relacionados com as expectativas negativas dos indivíduos, bem como com os níveis baixos de igualdade social, educação e boa governança. Como se constata, o aumento da desigualdade social também parece ser resultado da desconfiança social nos indivíduos e no regular funcionamento das instituições governamentais.

Aliás, assim como – em sentido oposto – a confiança baseada em vínculos pessoais facilita as transferências corruptas de donativos ilícitos, a confiança social baseada nas expectativas positivas dos cidadãos incentiva a obediência generalizada às regras comuns de convivência social. Dito de outra forma, assim como a organização interna estabelecida nas máfias familiares exige incondicionalmente uma lealdade inquebrável entre seus membros, a organização social fundamentada nos interesses públicos e coletivos determina incondicionalmente um compromisso com a participação, a cooperação e o controle social. Seja como for, parece claro que as relações institucionais baseadas na confiança social incentivam proceder regular e negócios lícitos. No mundo revigorado por uma cultura ética universal (e plural) de controle social do fenômeno da corrupção, todos os indivíduos possuem interesses na transparência das ações individuais e governamentais.

Nesse sentido, Rose-Ackerman⁶⁸⁶ sustenta que se a confiança particularizada possuí grande relevância para o sucesso dos acordos corruptos, podemos concluir que desconfiança social nos indivíduos e nas instituições governamentais formalmente constituídas conduz a demandas alternativas, muitas das quais clandestinas e criminosas, institucionalizando-se no corpo social práticas mafiosas consolidadas a partir da ausência e da ineficiência dos atos de governança. Por outro lado, a capacidade de estabelecer uma confiança baseada nas relações pessoais próximas, ajuda a reduzir os riscos de que se descubram as práticas corruptas. Nestas relações íntimas, havendo uma simbiose

⁶⁸⁵ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6-7.

⁶⁸⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 135.

entre os interesses públicos e privados, o favorecimento a um determinado contato se dá em troca de uma participação nos lucros do esquema corrupto institucionalizado, sendo muito menos provável que se revelem os esquemas corruptos ou que se deixei de cumprir o combinado, situação que ocorre com mais facilidade em casos em que os indivíduos envolvidos não se conheçam pessoalmente ou guardem uma relação pessoal mais íntima e próxima. Rose-Ackerman aduz que:

*Sin embargo, em un entorno corrupto donde no puede utilizarse la ley para ejecutar los contratos, puede que no exista ninguna alternativa a negociar con amigos y miembros de la familia. El riesgo de que la confianza se convierta en enfado forma parte de la incertidumbre de los tratos extralegales.*⁶⁸⁷

Por outro lado, ao abordar o questionamento sobre como os indivíduos enxergam o fenômeno da corrupção no próprio entorno social, Mungiu-Pippidi⁶⁸⁸ apresenta importante contribuição para a análise da confiança social ao identificar que, em muitos entornos corruptos, os indivíduos expressaram suas expectativas de que os “*contatos adequados*” poderão facilitar o andamento das coisas no setor público, sendo que muitos indivíduos ainda acreditam que os interesses particularizados, entre grupos e associações privadas, conduzem e orientam os atos de governança, em detrimento total dos interesses sociais e coletivos. Seja como for, o que se levanta com precisão dos dados analisados pela autora – e o que é muito pior – em grande parte dos países do mundo, a maioria dos cidadãos não acredita que os indivíduos possam exercer um controle efetivo do fenômeno da corrupção. Neste contexto, atos de má governança, de abuso de autoridade e outros desvios de conduta, banalizados nos entornos sociais, os interesses sociais e coletivos restam esquecidos diante da desconfiança social generalizada. Mungiu-Pippidi, com referência expressa à fórmula de Nye, destaca:

Nye’s formula was simplified in most current literature as “the abuse of public office for private gain” (Kaufmann 1997; Rose-Ackerman 1999; Tanzi and Davoodi 1997), with variants such as “abuse of power” or “abuse of entrusted authority”. The underlying presumption remains that public and private should have clear borders and that crossing them is corrupt. Both public and private spheres are involved in a corrupt act. Fraudulent behavior between two private parties is less often called corrupt, as the

⁶⁸⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 136.

⁶⁸⁸ MUNGIU-PIPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p.10-1.

term “fraud” covers most situations, and equating corruption with every dishonest form of behavior would only render the concept useless. There can be instances of corruption even among private parties, as the new public management approach outsources quasi-monopolistic government services to private parties, which thus come to dispose of public authority and enjoy public trust (You 2006). As Arnold Heidenheimer (1989) explained, corruption can be defined in relation to public office, as Nye does, but also in relation to public interest or trust. Many scholars and organizations have thus come to use the expression “abuse of public authority” instead of “office”, as a private party might perform duties involving public trust (e.g., referees in a soccer game), with resultant harm to public interest if that trust is breached. This extension is by no means a fundamentally different definition of corruption.

Corruption is furthermore defined as deviation from the norm (Scott 1972) because it presumes that authority or office exists not in order to promote private gain (for self or others), but to promote the public interest, fairly and quite impartially. But is that the case? The notion of public interest is culturally relative and has evolved considerably across history. What we consider “corruption” today is quite different from a definition taken from, say, the Chinese Empire or a European absolutist kingdom. This modern definition assumes that we have knowledge of the real norms governing a given society, not just the formal one, and that the governance norm is public integrity. This definition relies, in other words, on a presumption of modernity in all states and their correspondent societies, measuring themselves by the modern Western benchmark.⁶⁸⁹

Segundo os dados analisados pela autora, os atos de boa governança parecem ser extremamente consistentes nos entornos sociais que experimentam índices positivos de confiança social, constatando-se baixos índices de corrupção ou de descumprimento do ordenamento jurídico, havendo um maior controle social e a obrigação de rendimento de contas. Estas evidências estatísticas reforçam a teoria de que o fenômeno da corrupção, quando se apresenta como um problema de ação coletiva, não se apresenta como um fenômeno simples ou isolado no entorno social afetado, mas como uma teia complexa inserida profundamente na estrutura social, política e econômica. No entanto, o desafio de compreender a extensão do significado destes índices e dados constatados, se encontra na comparação do fenômeno da corrupção nos diversos entornos institucionais, verificando a confiança social e a respectiva percepção do fenômeno da corrupção. A partir dessas fontes, sustenta a autora, a definição do fenômeno da corrupção pode abranger uma gama extensa de desvios de condutas,

⁶⁸⁹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 11-2.

quase todos, relacionados com atos de governança. As estimativas das ocorrências do fenômeno da corrupção são, em última análise, construídas pela média ponderada dos diversos índices arrecadados. Mungiu-Pippidi pondera com vagar em relação a estas estatísticas:

That consistency seems to be not only across sources, such as the Global Corruption Barometer (a general survey) and the Global Competitiveness Report (an expert survey), as shown in Table 2.3, but also across governance areas. The Worldwide Governance Indicators measurements on rule of law, corruption, regulatory quality and voice, and accountability have a correlation of 0.90 or higher between them. Governance seems to be extremely consistent across areas and across the perceptions of those experiencing it – a latent variable encompassing all the above, thus, if we know the state of a country’s regulatory quality, corruption levels, or rule of law, we can closely estimate the other two, regulatory voice and accountability. This is evidence in favor of treating corruption within the framework of governance orders rather than as an isolated phenomenon – a theoretical position that has already been developed in this book as well as in my previous work (Mungiu-Pippidi 2006b; 2010; 2013b). Nevertheless, the challenge of acquiring data that allows comparison of corruption across countries and across time remains daunting even if we trust perception data. The CPI from Transparency International, first released in 1995, was the first attempt to measure and compare corruption on a global scale. This index has been widely credited with placing the issue of corruption on the global policy agenda and raising international awareness of the phenomenon. Nonetheless, hangs in methodology and the panel of countries made years-by-year comparisons on the basis of CPI unsound until a late methodology change in 2010 (Galtung 2006; Transparency International 2012). The corruption index developed by Daniel Kaufmann for the World Bank Institute remains the only aggregate computed on a yearly basis that can be used from 1998 onward for a significant number of countries. This indicator is available for almost 200 countries and is computed on the basis of data from about forty sources produced by more than thirty different organizations. From those sources, the definition of corruption ranges from the frequency of additional payments to get things done, to the effects of corruption on the business environment, to measuring grand corruption in the political arena or in the tendency of elites to engage in state capture (Kaufmann et al. 2005). To combine the various corruption indication indicators into a single index, an unobserved component is extracted. The estimate of corruption is therefore given by the weighted average of (rescaled) scores for each of the components indicators; the model also allows for computing the variance of a disturbance term, a measurement of how informative the index is. The variance of this conditional distribution provides an estimate of the precision of the corruption indicator for each country (labeled as a “confidence error”). As sources are close but not always particularly close, observing changes across years is difficult, as few changes exceed a confidence error set at percent. Nevertheless, this aggregate index is the most “objective” indicator that can be used to compare across countries

and years, because it includes most other sources of data, and is therefore widely used in this book, though for robustness, disaggregated indicators are also used in parallel.

Finally, we can find out information about corruption indirectly by surveying countries institutional arrangements, such as procurement practices and budget transparency (Kaufmann et al. 2005). Such a survey measures not actual corruption, but rather the risk of corruption occurring. Some agencies make such surveys more or less regularly, although the country coverage is limited to certain developing countries and is not regularly updated. Examples include Global Integrity or the National Integrity System of Transparency International. The problem with such a review of tools is that no estimates exist on whether any of them really affect corruptions, although, as later chapters will show, such tests can be applied. Many countries have adopted constitutional, counts, ombudsmen, or anticorruption agencies – over a hundred of them – but that does not in the least mean that judicial review or control of corruption does not vary wildly across them. However, risk assessment can be refined if such tests are done and a country is evaluated only on those institutional arrangements which prove to have high significance across countries, as in a model developed for the EU (Mungio-Pippidi 2013a). The controversial point remains that significance tests are carried out by associating a piece of legislation with the perception indicators relevant to it, since there is nothing else enabling us to make comparisons across countries.⁶⁹⁰

Em resumo: A posição de confiança social e responsabilidade dos indivíduos e das instituições governamentais, uma vez estabelecidos círculos virtuosos positivos, fortalecem a lógica da prevalência dos interesses sociais e coletivos, restando aceito pela maioria dos cidadãos o entendimento de que cada indivíduo cooperará com os propósitos comuns necessários para a convivência harmônica em sociedade. Quando alguém se desvia destes propósitos coletivos, visando fins pessoais e particulares, o fenômeno da corrupção se apresenta como exceção e, não, como regra, como costuma ocorrer especialmente em entornos sociais débeis, parciais e desacreditados.

⁶⁹⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 45-6.

CAPÍTULO 6 – O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO

6.1 EDUCANDO PARA UMA ÉTICA UNIVERSAL DE CONTROLE SOCIAL DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

Não obstante, a relevância do estabelecimento da confiança social e da formação de círculos virtuosos positivos, enquanto peças chaves importantes para a conquista de uma sociedade mais justa e menos corrupta, as instituições governamentais, isoladamente, ainda que bem-intencionadas, pouco podem realizar, sem a participação, a cooperação e o respaldo dos cidadãos. Torna-se imperioso, pois, buscar o envolvimento da sociedade civil organizada, estabelecendo uma relação de parceria e confiança mútua, legitimando o processo de conquista da cidadania e da exigência em relação ao cumprimento das promessas constitucionais.

Embora se observe uma crescente evolução do envolvimento e da participação política por parte de determinados setores da sociedade civil em todo o mundo, a grande massa de indivíduos, especialmente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, continuam condenados à armadilha política consistente na dependência de um sistema clientelista, corrupto e criminoso. Nestes entornos, o sintoma é negativo. A sociedade civil, adoecida, comprova a falácia da democracia e experimenta a lógica individualista do “*salve-se quem poder*”. Sem uma cultura ética universal da experiência coletiva, sem consciência cívica e autoestima social, os indivíduos desconhecem a amplitude dos direitos fundamentais a eles outorgados. Diante da banalização do fenômeno da corrupção e da impunidade, como regras, uma desconfiança social generalizada toma conta dos indivíduos e das instituições governamentais, causando a imobilidade da participação e do controle social, determinando a impotência social, visivelmente materializada através de milhões de analfabetos políticos. Lembrando Brecht:

O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio; depende das decisões políticas.

*O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e laçao das empresas nacionais e multinacionais.*⁶⁹¹

Como se sabe, em entornos institucionais débeis, a soberania popular não existe, é uma farsa, um engodo, uma falácia, uma construção teatral de aparência superficialmente democrática, formalizada através de um sistema normativo constitucional meramente semântico, edificado mediante mecanismos de (des)controle e de manipulação da participação popular. Os grupos de poder, a serviço dos próprios “bolsillos”, fazem os ajustes necessários para responder às pressões sociais em momentos de crise, dando continuidade a criação de sucessivos círculos viciosos negativos de difícil ruptura. Um sistema de governança baseado na lógica do fenômeno da corrupção manipula, frequentemente, os anseios populares, lançando mão de astúcia, habilidade e demagogia para influenciar os indivíduos, priorizando, enquanto instituições corruptas, as decisões eficientes no alcance de seus objetivos pessoais e privados, quer através da utilização da violência, ou da argumentação jurídica arquitetada.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção a participação ativa da sociedade civil, na formulação e na cobrança da implementação das políticas públicas, deve ser assegurada através do envolvimento social independente e responsável. Portanto, o Estado deverá levar em consideração os anseios dos representantes da sociedade civil, que deverão ser necessariamente incluídos e consultados sobre as metas e resultados das políticas públicas determinadas, conforme disposto no artigo 13^{o692} da referida Convenção.

⁶⁹¹ BRECHT, Bertold. O analfabeto político. *In: Revista Consciência.Net*. Disponível em: <http://www.consciencia.net/2004/mes/01/brecht-analfabeto.html>. Acesso em: 22 mar. 2020.

⁶⁹² “Artigo 13. Participação da sociedade. 1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes: a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões; b) Garantir o acesso eficaz do público à informação; c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários; d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá

Parece claro, portanto, que o controle social possui um papel determinante na construção de uma nova mentalidade e consciência cívica, sem as quais o Estado de Direito continuará representando mera fantasia. Assim, a mobilização para participação e o controle social, através das organizações não-governamentais, das organizações com base nas comunidades etc; na prevenção, no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, a partir da articulação e da sensibilização da opinião pública, também é tarefa governamental, que deve investir num sistema educacional universal (e plural) de qualidade, eficiente na tarefa que lhe cabe, devendo ter a capacidade de interagir ativamente com a sociedade que representa, razão maior de sua instrumentalidade constitucional.

O Banco Mundial⁶⁹³, por exemplo, procura identificar como se constituem as instituições nos diversos entornos sociais, levando em consideração: a) o processo pelo qual os governantes são selecionados, monitorados e/ou substituídos; b) a capacidade governamental de formular e implementar efetivamente políticas sólidas; e c) o respeito (confiança) dos cidadãos e do Estado pelas instituições governamentais. A entidade também costuma avaliar o desempenho da governança nestes entornos políticos a partir da consideração de seis critérios: a) grau de participação dos cidadãos; b) estabilidade política; c) eficácia dos serviços públicos; d) qualidade normativa; e) regime de direito; e f) controle da corrupção. Como destacam Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, *in litteris*:

Although the concept of governance is widely discussed among policymakers and scholars, there is as yet no strong consensus around a single definition of governance or institutional quality. Various authors and organizations have produced a wide array of definitions. Some are so broad that they cover almost anything, such as the definition of "rules, enforcement mechanisms, and organizations" offered by the World Bank's 2002 World Development Report "Building Institutions for Markets".

estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas. 2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção". (UNODC. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 22 mar. 2020, p. 16-7).

⁶⁹³ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3913/WPS5430.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2020.

Others more narrowly focus on public sector management issues, including the definition proposed by the World Bank in 1992 as “the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development”. In specific areas of governance such as the rule of law, there are extensive debates among scholars over “thin” versus “thick” definitions, where the former focus narrowly on whether existing rules and laws are enforced, while the latter emphasizes more the justice of the content of the laws.

We draw on existing notions of governance, and seek to navigate between overly broad and narrow definitions, to define governance as “the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (a) the process by which governments are selected, monitored and replaced; (b) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and (c) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them”. We construct two measures of governance corresponding to each of these three areas, resulting in a total of six dimensions of governance:

(a) The process by which governments are selected, monitored, and replaced:

1. **Voice and Accountability (VA)** – capturing perceptions of the extent to which a country's citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media.

2. **Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (PV)** – capturing perceptions of the likelihood that the government will be destabilized or overthrown by unconstitutional or violent means, including politically-motivated violence and terrorism.

(b) The capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies:

3. **Government Effectiveness (GE)** – capturing perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies.

4. **Regulatory Quality (RQ)** – capturing perceptions of the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development.

(c) The respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them:

5. **Rule of Law (RL)** – capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.

6. **Control of Corruption (CC)** – capturing perceptions of the extent to which public power is exercised for private gain, including both petty and grand forms of corruption, as well as “capture” of the state by elites and private interests.⁶⁹⁴

⁶⁹⁴ KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.** 2010. Disponível em:

Os critérios e definições sugeridas pelo Banco Mundial, longe de serem absolutos, podem ajudar questões importantes relacionadas com a boa governança e o necessário controle social do fenômeno da corrupção. Essa relação entre atos de governo e cooperação social, podem ajudar a compreender a dinâmica de funcionamento da corrupção em cada entorno social. Observa-se que as evoluções constatadas comprovam muitas mudanças institucionais, notadamente no que respeita à boa governança e à conquista de um efetivo controle social do fenômeno da corrupção, fatores estes considerados decisivos para o crescimento social sustentado, equilibrado e igualitário. Todavia, em que pese alguns avanços, a governabilidade mundial ainda se apresenta como um dilema de difícil enfrentamento, notadamente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados.

Neste sentido, um sistema educativo universal (e plural) de qualidade pode induzir a uma nova cultura ética baseada na participação, na cooperação e no controle social, contribuindo decisivamente, uma vez restabelecida a confiança social, para instrumentalizar a prestação de contas dos órgãos de governo, restaurando a própria credibilidade do Estado.

Ao estabelecer um elo entre a ação coletiva e o controle do fenômeno da corrupção, Mungiu-Pippidi⁶⁹⁵, como referido alhures, demonstra a essência da função da cooperação dos indivíduos no controle social do fenômeno corrupção. Os resultados, estatisticamente significativos, ao se legitimarem a partir da análise de dados sociais plurais, levando em consideração múltiplas variáveis, como a realidade econômica, as opções religiosas, as experiências democráticas, os níveis de igualdade social e, sobretudo, a qualificação do sistema educacional, reafirmam a importância da criação de mecanismos e instrumentos efetivos de controle da corrupção. Por assim dizer, no entender da autora, a propensão ao agrupamento cooperativo é um fator constante nas atividades políticas e não políticas, sendo importante a consolidação da capacidade de ação coletiva no controle social da corrupção, estabelecida a partir do fortalecimento de

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3913/WPS5430.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 mar. 2020.

⁶⁹⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 164-6.

uma cultura universal baseada na prevalência dos interesses coletivos. Mungiu-Pippidi relaciona:

Was Tocqueville right? The explanations he offers can be rested empirically. First, if civic and political associations both draw on the same capacity for collective action, we should find a positive relationship between them. Second, if civil society or the independent media – proxies for normative restraints – in fact limit corruption, we should find a positive relationship between their presence and success in controlling corruption. Despite the imperfections of data on corruption, we have enough material to test Tocqueville’s theories and even to test the weight of normative constraints in a model of control of corruption.

The first hypothesis is easily confirmed. Regressing political-party membership on the total number (national aggregates) of civic voluntary associations (including recreational, artistic, charitable, environmental, and consumer groups) recorded by the World Values Survey (WVS) between 1995 and 2008, we find a relationship of high explanatory power. A similar finding was reported on WVS 2000 data by Baer (2007). Party membership in a country can be predicted on the basis of membership in general associations.

The results (based on data from 54 countries and over 68,000 observations) are statistically significant at both the national and individual level, with controls for GDP, religion, experience of democracy, education, age, and income (Mungiu-Pippidi 2012). In other words, the propensity toward association is consistent across political and nonpolitical activity. The collective action capacity of civil society draws on people’s habits of solving problems together. Results are robust with all tests.

If we find low political participation, we also find few civic associations; hence, predatory elites can monopolize politics and engage in state capture with little opposition from society.

The association between collective action capacity and control of corruption was further tested in Chapter 4 (although the absence of time series data on civil society remains a setback), using the number of civil society associations per 100,000 inhabitants in a cross-sectional model; the number of internet connections per 100,000 inhabitants as an indicator of enlightened and informed citizens; freedom of the press; and the social openness index as proxy for normative constraints in the time series (see Table 4.5).

There is a significant positive relationship between control of corruption and the number of associations (CSOs) per capita that explains 54 percent of the total variation, controlling for either human development (HDI) or GDP per capita. A robust association also exists with the other proxies for normative constraints: freedom of the press (explains 67 percent), the number of internet connection (71 percent), and living in a country where Protestantism is the major religious denomination (61 percent), each with the HDI control. Both freedom of the press and the number of CSOs per capita are stronger determinants of control of corruption than Protestantism (when controlling for human development). Protestantism is

one of the oldest references to the role of normative constraints in creating an ethical society and government. It has been tested often and has proven significant in relation to control of corruption (for instance, in Treisman 2000). Yet the relationship between Protestantism and good governance is probably more rooted in history than in present-day practice. Today many nominally Protestant countries are de facto secular, while quite a few non-Protestant countries tackle corruption quite efficiently. The influence of Protestantism seems to stem from its egalitarian ethos, which may have worked indirectly to support a general orientation toward ethical universalism, literacy, and the promotion of individualism. Its main historical role was probably in the early spread of literacy (a Bible for each constituent), which led in time to the consolidation of a critical mass of “enlightened citizens”. This does not mean that other religious traditions are incompatible with good governance, but simply that at the “right” historical moment they did not initiate such a virtuous circle.

The test of civil society’s impact on governance, drawing on a larger number of cases than tested before, thus confirms both Tocqueville’s observations and the findings of more recent studies (Baer 2007: 67-125; Grimes 2008). A panel regression using corruption-risk data from the ICRG as the dependent variable (see Table 6.1) also confirms the importance of freedom of the press for 133 countries and 1077 observations, confirming earlier reports (Brunetti and Weder 2003: 1801-24). A two-stage square regression with press freedom and corruption using ethnic fractionalization as an instrument seems to confirm earlier finding that causality runs from press freedom to corruption, but when controlling for GDP the instrument loses significance. The normative constraints proved also fairly robust in more complex variants of the model, when tested alongside pluralism, natural resources, ethnic fractionalization, independence of the judiciary, and various economic policies, as shown in Chapter 4 of this book. Altogether, this group of variables seem to measure one latent variable, normative constraints: the collective action capability of a society to censor the behavior of its powerful elites.⁶⁹⁶

Os dados colhidos por Mungiu-Pippidi demonstram que, em entornos institucionais onde o controle da corrupção funciona de forma efetiva, vigorosa e plural, encontramos numerosos casos de cooperação social que exercem interferência institucional e política, inclusive, com reflexos positivos nos atos de governança. Em comunidades compostas por indivíduos educados para o exercício do controle social, participativo, cooperativo e plural, os meios de comunicação são mais ativos e verdadeiramente livres para estimular e incentivar, através da reprodução de círculos virtuosos positivos, um efetivo controle social do fenômeno da corrupção.

⁶⁹⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance:** How Societies Develop Control of Corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p 166-9.

De outro norte, Marquette e Peiffer⁶⁹⁷, ao destacarem o caráter multidimensional da corrupção, observam as implicações práticas de considerar o fenômeno como um dilema de ação coletiva. Desta forma, os autores contribuem ao agregar uma visão mais ampla sobre a dimensão do problema, aprofundando ainda mais a compreensão dos diferentes contextos e circunstâncias que os atos de corrupção se apresentam nos diversos entornos sociais. Sob o subtítulo identificado como *The challenges for anticorruption through multiple lenses* os autores consideram que a corrupção, quando se apresenta como um problema de ação coletiva, deve levar em consideração o fator "*vontade política*" no implemento de reformas anticorrupção em entornos institucionais onde a corrupção conta com o apoio e o prestígio de boa parte dos indivíduos.

Neste contexto, estabelecer estratégias efetivas e eficientes de controle e de combate ao fenômeno da corrupção pode requerer um esforço concentrado e cooperativo dos mais diversos setores da sociedade civil organizada, dependendo de um envolvimento social sólido para a implementação de reformas impulsionadoras. Assim sendo, um controle social efetivo e operante só poderá ser alcançado através de uma participação social, plural, ampla e ativa, estabelecendo-se a confiança social necessária para o implemento e, conseqüentemente, cumprimento geral das reformas propostas.

Quando o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, sistêmico e banalizado no entorno social e político, urge a criação de uma rede social plural e representativa que consiga reestabelecer os esforços cooperativos e planejados para o enfrentamento multidimensional da problemática. Assim, além da identificação das causas e dos efeitos do fenômeno da corrupção, é importante verificar se existe o comprometimento social necessário para a validação real das políticas anticorrupção a serem implementadas. Marquette e Peiffer confirmam:

Those working within the principal-agent theory inspired anti-corruption paradigm often blame the failure of an intervention on a lack of 'political will' to implement what is otherwise perceived to be a good technical solution to the problem of corruption. By stopping there, however, 'political will' is treated as a black box, exogenous to the design of an effective

⁶⁹⁷ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. **In: Developmental Leadership Program**, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 10-1.

anticorruption intervention. If corruption is a collective action problem, as it has recently been treated in the literature, the black box becomes partly unpacked; from this perspective, a leader will lack the 'political will' to make the first move to implement anti-corruption reforms because they cannot trust that others will follow suit. The risk is that any first move is both wasted and not rewarded, or even that it could be punished.

One implicit message from this analysis is that an effective response to fight corruption requires coordinated actions. This resonates well with observations made by others that episodes of effective anti-corruption action have hinged upon the presence of an anti-corruption reform coalition (Johnston and Kpundeh, 2002; Klitgaard & Baser, 1998; Chene, 2010). Reform coalitions are coalitions of usually elite actors within and across the state, often with actors from the private sector and civil society that share in common overlapping goals. In this case, this means controlling corruption and actively cooperating with each other to achieve this goal (Peiffer, 2012; Johnston & Kpundeh, 2002). Johnston and Kpundeh (2002: 3) argue that anticorruption reform coalitions represent the 'best strategy we have for creating a visible, legitimate [anti-corruption] reform movement quickly'. Reform coalitions are said to be particularly useful for their potential to moderate the costs and risks for 'those that take the first steps against corruption in the face of both popular apathy and entrenched opposition from corruption interests' (Johnston & Kpundeh, 2002: 3); this is the very concern of those advocating a collective action theory-inspired understanding of the problem of corruption.

The point made is not controversial: if transformational change is to occur, it will not rely on the action of one or a few individual elites or disparate and small citizen groups speaking out against pervasive patterns of corruption. Even if they had the motivation to 'stick their necks out', in the face of systemic corruption especially, a collective and coordinated effort would be required. In accepting this mantra, the collective action problem that should draw our attention is not just, or necessarily, one of systemic corruption, but instead that of sourcing/harvesting a true anti-corruption reform coalition with enough capacity to coordinate efforts and make a difference.

[...]

In many ways, the different lenses should be seen as representing different spheres of challenges that anti-corruption campaigners face in promoting effective interventions. Technically speaking, effective anti-corruption interventions must be designed to take into account potential principal-agent problems that may harvest individualized incentives to engage in corruption, as well as coordination (collective action theoretical) issues that might arise in trying to implement an intervention. Conversely, implementation, or rather the reluctance to implement a reform, is not only a potential collective action issue—no one wanting to make the first step—but also is likely to find its roots in the perceived or actual functionality of corruption. In other words, changing people's mentalities or perceptions of their colleagues or wider society's behaviour will not necessarily change the structural necessity for elites to use corruption as a mechanism to ensure political survival, for example, or for ordinary citizens to depend upon corrupt networks in order to access what services exist. In accepting the need to better understand this logic, especially in the case of

systemically corrupt contexts, the combined challenges to control corruption admittedly become incredibly daunting. Arguably, these challenges are naturally ordered, as well. The will to implement a reform should first be dealt with before time and energy is expended in designing a technically savvy intervention. This implies that the functionality of corruption must be understood and confronted head on. Truly effective anti-corruption efforts, therefore, may not even attempt to directly tackle corruption in the first place. Instead, the logical extension of our argument would imply that serious attempts to control corruption would have to start by trying to gain an understanding of what solutions corruption provides those who engage in it, and then try to deal in the business of providing those solutions through other means. To draw on an earlier example, if we understand that corrupt patron-client networks in Honduras are defensible to many because of the sense of security and safety they provide in a highly violent environment (Gauri, Woolcock & Desai, 2011), serious efforts to control corruption must address the rule of law and security, before or along with addressing individual incentives or other collective dynamics.⁶⁹⁸

Tudo isso só reforça nosso entendimento no sentido da compreensão multidimensional do fenômeno da corrupção, sendo necessária uma visão global da problemática ao estabelecer, através da confiança social, uma nova ética universal (e plural) baseada na participação, na cooperação e no controle social planejados. É preciso incentivar os indivíduos à experiência coletiva, percebendo que os comportamentos sociais podem gerar, uma vez estabelecidos círculos virtuosos, expectativas positivas de que todos os indivíduos do grupo se sujeitem as regras gerais impostas. Ao adotar esta visão, especialmente em entornos sociais em que a corrupção se transforma num problema multidimensional de ação coletiva, os desafios para efetivar uma cultura universal (e plural) de controle social podem ser múltiplos e assustadores. Os esforços da luta contra a corrupção passam inevitavelmente pelo estabelecimento de um controle social cooperado e representativo, plural e diversificado, legítimo e capaz de impor – e aceitar – o funcionamento regular de instituições fortes, imparciais e confiáveis.

Mungiu-Pippidi⁶⁹⁹, por seu turno, indica a importância do papel da sociedade civil como “cão de guarda”, fazendo referência prática aos casos de sucesso, todos

⁶⁹⁸ MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 02 mar. 2020, p. 10-1.

⁶⁹⁹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 169-72.

precedidos por um sentimento de insatisfação generalizada contra as consequências da corrupção, onde a ampla percepção social negativa em relação à corrupção política se manteve contínua e recorrente durante períodos significativos de tempo. O sucesso do controle cooperativo, obtido através de uma coalização social, legítima e plural, capaz de canalizar os esforços de envolvimento das sociedades locais, tem como denominador comum a imposição de mecanismos restritivos de controle social aos atos governamentais. A autora questiona, todavia, o porquê da ocorrência de poucos casos bem-sucedidos ao longo da história e, também, o porquê dos resultados positivos alcançados em alguns entornos, não terem se sustentado com facilidade posteriormente, encontrando reações diversas para manutenção das conquistas obtidas com muita luta e esforço. Mungiu-Pippidi explicita:

The success of these two campaigns, once significant coalition managed to cooperate and ally with a part of media, is worth studying but hardly surprising. After all, they came close to reproducing what seemed to have been the historical mechanism of building normative constraints in historical achievers. Significant disclosure campaigns in modern times existed in Sweden, Britain, and the United States, all related to politics, elections, and leading to some ulterior deep reform. The question is why so few “big bangs” exist, and why their positive results are so difficult to sustain once results are achieved.

Daniel Kaufmann (1997) offered the formula that successful anticorruption programs are dependent on knowledge and information plus leadership plus collective action. Indeed, the World Bank has argued that “civil society and the media are crucial to creating and maintaining an atmosphere in public life that discourages fraud and corruption. Indeed, they are arguably the two most important factors in eliminating systemic corruption in public institution” (PREM Network, World Bank 1997: 44; Stapenhurst 2000). However, few donor programs, including the World Bank, offer programs designed to foster collective action, leadership, and media activity.

The factory hindering the effectiveness of donor-sponsored civil society become apparent when evaluating a significant number of civil society anticorruption projects. Few resemble the grass-roots-intense campaign described here. Eastern Central Europe, for instance, was rich in civil society programs dedicated to good governance in the twenty years following the fall of the Berlin Wall. A research team in an Open Society Institute project collected and examined 471 anticorruption civil society projects from sixteen Eastern European countries, from the “good governance” decade (2000-10). This is an interesting period, as in this interval the region did not progress further, unlike in the previous decade. Most of these projects were funded by Western donors. A handful only (2.5 percent) had a volunteer or community contribution; though these first began to appear at the end of the decade in Hungary, Czech Republic, and Poland. The USAID and other American foundations using American public funds sponsored the largest number of projects (23 percent),

followed by the European Union (19 percent), and the Soros Foundation (18 percent). Other donors, including the UN (less than 3 percent), and EU member countries through bilateral projects compose the rest. About half of these projects were run in direct cooperation with governments at various levels, though civil society directly managed them in over 90 percent of cases. However, the other half was not made of projects exposing corrupt activities or practices: less than 10 percent of “engaged” projects dealt with disclosing corruption, and in some countries such projects did not exist.

Most projects were dedicated to research, information, training, consultancy, and advocacy; and their most frequent outcomes were the adoption of legislation, the writing of a report, or the organization or training or conferences. Such projects can only be judged by output indicators (the number of investigative journalist trained), as impact was not sought from the design stage (such as, for instance, the resignation of a corrupt official due to reports by investigative journalists).

The projects that seem to produce traceable impact and particularly those with the highest number of quotations in local media (less than a third) share a number of characteristics. Firstly, they target corruption directly and concretely, proposing a change of norms or people in a limited framework in a limited interval of time. Secondly, they are based on cohesive (so not all-inclusive) coalitions including journalists and the media as active participants (not only involved in dissemination), and are in general broader than just NGOs. Involving media in NGO projects, not just as dissemination agents but as full-fledged participants, exponentially increases the effectiveness of such projects. The more diverse the coalition, the more effective the project becomes: those coalitions including NGOs that each have a specific task (not just formal, nominal coalitions) as well as unions and other civil society actors seem to work best. Thirdly, the most successful coalitions were not set up by donors, but were grass-roots endeavors sponsored by donors, and also included voluntary work. Fourthly, projects that managed to unearth incentives for groups and targeted individuals worked the best, particularly when linked with natural competition. Some projects managed to create an integrity “market”, where actors had to compete to brand themselves as noncorrupt in exchange for avoiding public exposure. Eastern Europe had a few successful projects of this kind, all with a strong dissemination component: compiling rankings of government agencies, municipal services, or public universities on integrity, administrative transparency, and responsiveness. Such rankings inform voters of the quality of public services and encourage the demand for good governance.

Some factors hindering the effectiveness of donors-sponsored civil society become apparent when considering the projects with less impact or whose impact cannot be evaluated. The first problem is insufficient concreteness of anticorruption projects. Far too many projects dealt with corruption in general or with “raising awareness”, and only a handful directly attacked corruption in a specific organization or branch of government (see also Spector 2005; Tisne and Smilov 2004). Their basic assumption seems to be that corruption is a natural calamity, like a volcanic eruption, and not a vicious public resource allocation perpetuated by individuals in their own, - or their groups – best interest. It is then deemed sufficient to inform

people – for instance, the civil servants who profit from corruption – with a booklet and the risk would magically decrease. Such an approach is far from what donor sponsored anticorruption aims to achieve when funding civil society anticorruption projects, namely the replication of the normative constraints exercised in societies that have historically managed to control themselves. This objective requires concrete and very public projects addressed at changing behavior: building rule of law and control of corruption is like staging a response to the Dreyfus affair. Some people are bound to lose from anticorruption; thus, exposing and targeting predators is essential for success.⁷⁰⁰

Ademais, a posição contraditória de muitos cidadãos comuns em relação às causas e às consequências da corrupção pode determinar um contexto econômico, político e social, tolerante ao fenômeno, fazendo com que indivíduos banalizem a aceitação da corrupção institucionalizada na burocracia estatal. Entretanto, cidadãos comuns, quando educados e preparados para o exercício da cidadania e do controle social, são capazes de reconhecer valores morais universais e, consensualmente, reconhecer que esses valores são importantes na dimensão da sociabilidade e da política. A educação para o controle social, tendo em vista as graves consequências do fenômeno da corrupção, busca instrumentalizar a *accountability* do sistema governamental, ao fortalecer o sistema de controle e fiscalização das atividades estatais.

Diante de todas estas implicações, variáveis e facetas múltiplas da ocorrência do fenômeno da corrupção, parece ser essencial investir num processo educativo voltado para a construção de uma ética universal comprometida com a participação, a cooperação e o controle social das atividades governamentais. Uma sociedade só se modifica quando os indivíduos que a compõem se modificam. A educação cidadã é o único instrumento possível e capaz de deter práticas corruptas já institucionalizadas na burocracia estatal, muitas das quais, inclusive, aceitas e banalizadas no próprio tecido social. Aliás, como constatado nesta tese, qualquer forma ou instrumento de controle social da corrupção dependerá decisivamente da interferência social. Governos neoautoritaristas só podem ser enfrentados por meio de cidadãos atuantes, críticos e conscientes de seus deveres e de suas responsabilidades, comprometidos com uma

⁷⁰⁰ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 172-4.

ética universal de controle social para uma convivência coletiva harmônica, plural e tolerante.

Para tanto, não podemos considerar nossos atos diários como insignificantes, sendo necessária uma reflexão diária sobre nossas próprias responsabilidades. Nossas condutas deverão ser aquelas adequadas à convivência comum harmônica, julgando cada situação concreta com análise crítica e coletiva, rejeitando a aceitação cômoda da melhor escolha racional pessoal. Devemos julgar e eleger bons exemplos, além de exercer uma ética universal (e plural) comprometida com o controle social das instituições governamentais, cobrando o regular funcionamento do sistema econômico, político e social. Aliás, somos todos responsáveis, individual e coletivamente, com a contribuição propositiva para o estabelecimento da boa governança.

Neste particular, antes mesmo da organização de grupos de controle do fenômeno da corrupção, torna-se necessário evocar a pluralidade presente em cada indivíduo, considerando os diversos pontos de vista possíveis à análise de determinada situação concreta, com a formação de uma opinião consciente e segura dos deveres e das responsabilidades individuais e coletivas. Impossível, portanto, abrir mão da faculdade de reflexão mental de cada indivíduo. O julgamento individual deve se socorrer dos exemplos vivenciados no cotidiano e na história – com a identificação de acertos e de erros – buscando a prevalência das melhores escolhas para convivência tolerante e harmônica em sociedade. O indivíduo pensante é constantemente testemunha de seus próprios atos. Entretanto, a tarefa pode não ser simples e imediata. Como verificado alhures, em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, onde o fenômeno da corrupção é sistemático e endêmico, pode ocorrer um complexo problema de ação coletiva⁷⁰¹, havendo uma tendência individual em agir racionalmente para satisfazer seus interesses privados imediatos, sem compromisso com os interesses sociais e coletivos. Desta forma, havendo uma tendência de favorecimento individual próprio, assim como uma conformação impotente com acontecimentos institucionais, os indivíduos devem receber incentivos, por meio de um processo educativo compromissado com uma ética universal, para o exercício responsável e cooperativo do controle social.

⁷⁰¹ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

Arendt⁷⁰² refere-se a uma espécie de atualização constante da nossa singularidade, por meio do exercício diário da capacidade de pensar, refletir e questionar os acontecimentos impostos a nossa volta. É através dessa reflexão e do julgamento interno que acontece a distinção e a escolha entre o certo e o errado. Ao romper círculos viciosos negativos, com a capacidade de resistir a tendência do proveito imediato, uma ética universal comum para a convivência coletiva e harmônica pode ser edificada a partir da singularidade de cada indivíduo, respeitadas as diferenças e pluralidades múltiplas dos diversos entornos institucionais. A autora esclarece que,

*A moralidade diz respeito ao indivíduo na sua singularidade. O critério de certo e errado, a resposta à pergunta, a resposta à pergunta: “O que devo fazer?”, não depende, em última análise, nem dos hábitos e costumes que partilho com aqueles ao meu redor nem de uma ordem de origem divina ou humana, mas do que decido com respeito a mim mesma.*⁷⁰³

O ponto central do pensamento arendtiano ressalta a faculdade da vida do espírito à noção de responsabilidade para o convívio harmônico, coletivo e universal. A responsabilidade do ser humano está ligada a sua ação pessoal cotidiana e, conseqüentemente, ao próprio controle social. Portanto, somos todos responsáveis por esta ética universal, sendo razoável o preparo de uma educação como instrumento de conscientização para a democracia voltada ao exercício cooperativo do controle social.

As responsabilidades a que todos estão sujeitos, seja pela prática de um pequeno desvio de conduta (furar a fila), seja pela prática de um grande ato de corrupção (recebimento de subornos), desde que realizado um julgamento interno consciente e reflexivo, poderão determinar uma reviravolta na promessa profética do fenômeno da corrupção como algo definitivo, certo e acabado, tendo na impunidade a prevalência constante. Cientes de nossas responsabilidades e deveres, tolerantes à convivência conjunta de diferentes indivíduos, será possível a conquista de instituições plurais, fortes, imparciais e confiáveis, próprias do Estado de Direito. Para Sartre “a consciência e o mundo se dão ao mesmo tempo: exterior por essência à consciência, o mundo é, por essência, relativo a ela”.⁷⁰⁴

⁷⁰² ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

⁷⁰³ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 162-4.

⁷⁰⁴ SARTRE, Jean-Paul. **El hombre y las cosas**. Buenos Aires: Losada S.A, 1965, p. 25-6.

Como se vê, a ética do gênero humano não pode ser esquecida como elemento chave a determinar o sucesso da educação como instrumento de conscientização para a importância do exercício cooperativo do controle social, sendo essencial o ensinamento e a compreensão do desenvolvimento conjunto das particularidades de cada indivíduo, das contribuições sociais e da consciência da própria existência humana. Portanto, a educação como ferramenta de ação coletiva no combate ao fenômeno da corrupção, funciona como decisivo instrumento de conscientização para uma ética universal (e plural) comprometida com o exercício do controle social, ao inverso da educação tradicional puramente patrimonialista. A educação como instrumento de transformação social exige um esforço permanente e constante por parte dos cidadãos, através de um exercício de percepção reflexiva sobre os acontecimentos cotidianos, privados e institucionais. Morin⁷⁰⁵ indica sete saberes indispensáveis, que podem contribuir valiosamente para a consolidação da educação como instrumento cooperativo de controle social. Segundo sustenta, os setes saberes – As cegueiras do conhecimento: o erro e a ilusão; Os princípios do conhecimento pertinente; Ensinar a condição humana; Ensinar a identidade terrena; Enfrentar as incertezas; Ensinar a compreensão; e A ética do gênero humano – podem conduzir ao caminho que deve ser trilhado pela humanidade em busca de uma possível educação universal (e plural) de qualidade, crítica, responsável e consciente, para todos aqueles que almejem contribuir para o desenvolvimento de uma nova ética universal.

Em resumo, constata-se que não basta uma simples mudança formal no ordenamento jurídico ou na burocracia estatal para resolução da problemática ora proposta, sendo necessário o estabelecimento de uma ética universal comprometida efetivamente com o controle social das instituições governamentais, exigindo-se regularmente, de forma transparente, o fornecimento de dados, informações e prestação de contas dos órgãos públicos. Neste particular, um processo educativo que se demonstre qualificado para ativar o exercício permanente e constante da cidadania, pode ser decisivo e imprescindível para o controle e o combate ao fenômeno da corrupção. Sem fórmulas mágicas ou *salvadores da pátria*, simplesmente a partir da

⁷⁰⁵ MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2005.

responsabilidade de cada indivíduo para com experiência coletiva, todos comprometidos com a construção de instituições fortes, imparciais e confiáveis, plurais e acessíveis, igualmente, a todos os cidadãos.

6.2 A EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Como se depreende de tudo que foi dito, visto e comprovado até o presente momento, ponto fundamental – talvez derradeiro para estabelecer a base da confiança social através de círculos virtuosos positivos contínuos – que merece nossa atenção vagarosa e atenta, é o fato de que a educação pode se apresentar como uma importante ferramenta de ação coletiva no combate ao fenômeno da corrupção, possibilitando uma alternativa a todas as problemáticas multidimensionais ora relacionadas.

Assim, ao se conectar estas problemáticas, passa a ser importante verificar se, como, o porquê e de que forma, mecanismos educacionais podem construir uma consciência coletiva capaz de formatar uma nova ética social universal de comprometimento com experiência social. Nesta lógica, a educação torna-se a peça chave para resolver este complexo e multidimensional problema de ação coletiva. Parece ser possível aperfeiçoar, quiçá, reinventar novos programas educacionais qualitativos que possam avançar na resolução de problemas de ação coletiva. Uma nova estratégia e possibilidade para a (re)construção de círculos virtuosos positivos a partir da eficiência do uso contínuo destes novos mecanismos educacionais.

É preciso, entretanto, verificar a viabilidade prática de se estabelecer um sistema educacional comprometido com uma ética coletiva universal, avessa, portanto, à individualidade e, conseqüentemente, contrária à aceitação banalizada do fenômeno da corrupção. Com o domínio desta educação qualificada e problematizadora e, com a efetiva conscientização social da divisão do espaço público – com a exploração sustentável dos bens e dos recursos comuns – verifica-se a viabilidade da resolução deste complexo e multidimensional problema de ação coletiva. Esquemas práticos elaborados a partir de reformas institucionais e da instituição de programas educativos bem-sucedidos em comunidades diversas, certamente poderão auxiliar no caminho a ser observado nesta difícil empreitada.

Abandonando velhas premissas fatalistas como, por exemplo, de que a corrupção é inevitável em determinadas culturas sociais, novos programas de ensino poderão ajudar a desenvolver estratégias para o ensino do controle social e a conscientização sobre os efeitos sociais nefastos da tendência humana de ceder à tentação do uso imediato dos benefícios e privilégios disponíveis, antes mesmo que o mundo acabe, em busca do lucro fácil, do prazer frenético, ou, como ironiza Dufour, do consumo do próprio homem.⁷⁰⁶ Torna-se urgente, pois, a formatação de um sistema educacional comprometido com a criação de seres pensantes, de inteligência coletiva, estimulados a priorizar o social quando em conflito com os interesses individuais, familiares ou de grupos específicos, encarando a governança como propriedade coletiva de todos, vendo nos agentes políticos e nos servidores públicos, funcionários a serviço da comunidade.

Vale recordar que a educação formal, assim como a familiar, sobretudo no período da infância, pode romper paradigmas que são consequências do chamado processo educacional negativo, onde a barganha é consentida na relação entre educadores (pais e professores) e alunos (filhos e alunos), numa verdadeira tendência à padronização de condutas baseadas em *moedas de troca* ou no “*toma lá, dá cá*”. Somente com um sistema educacional plural e qualitativo, estrategicamente direcionado à compreensão, controle e combate a estes velhos hábitos – tal como ocorre hodiernamente em relação à educação para a conscientização ambiental – é que se poderá por um fim a estes círculos viciosos negativos de difícil ruptura, substituindo-os por uma nova ética universal da virtude e da experiência da vida plural em sociedade. Não podemos jamais esquecer que a corrupção é um fenômeno multidimensional, estrutural e orgânico, pertencendo e tendo como cúmplices, num menor ou maior grau,

⁷⁰⁶ "No momento da vitória total do capitalismo e da celebração do 'capital humano', da gestão esclarecida dos 'recursos humanos' e da 'boa direção ligada ao desenvolvimento humano', essas falas maliciosas guardam todo o seu sal. Elas muito simplesmente deixam entender que o capitalismo consome também... o homem. Em resumo, ele diria respeito à sua notável inteligência de ter sabido transformar em um sistema social eficiente, de uma amplitude presentemente quase que mundial, o que o irônico slogan surrealista exprimia com um belo verdor: 'Comam o homem, é bom!'. (DUFOUR, Dany-Robert. **A arte de reduzir as cabeças**: sobre a nova servidão na sociedade ultraliberal. Tradução: Sandra Regina Felgueiras. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2005, p. 10).

quase todos os indivíduos. As instituições, em verdade, são apenas a consequência mais trágica deste fenômeno social, político e econômico.

O que inspira a possibilidade desta tese, portanto, é a certeza da necessidade de revisitar o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva multidimensional, a fim de identificar alternativas práticas para consolidação de uma ética humana comum para a convivência coletiva e harmônica construída a partir da racionalidade dos indivíduos para a cooperação e comprometimento social de todos os cidadãos.

Para tanto, torna-se imperioso a promoção de um sistema educacional calcado no conhecimento e na responsabilidade universais a partir da ação coletiva, devendo ser superada a supremacia do interesse individual sobre o social. As regras devem ser necessariamente compreendidas, comprometidas e respeitadas por todos, sendo necessário impedir e repreender comportamentos egoístas (oportunistas) que comprometam toda a sociedade.

Ao se estabelecer esta tentativa, o que se estará realizando, também, será a busca de subsídios para a propositura de sistemas, de programas e de métodos educativos que possam viabilizar essa conscientização coletiva, sem verdades absolutas ou padrões engessados, mas, necessariamente, a partir da compreensão da corrupção como um problema de ação coletiva multidimensional que possa ter uma solução prática e executável de acordo com a realidade local de cada comunidade.

Assim, a educação torna-se decisiva para esta busca universal através da construção de uma consciência coletiva cidadã, estimulando-se o envolvimento, a compreensão, a participação, a cooperação e o comprometimento de todo o grupo para a resolução de problemas comuns da comunidade. Estimulados e estabelecidos novos círculos – estes, agora, virtuosos e positivos –, a credibilidade das instituições governamentais será resultado da própria exigência imposta por parte de cidadãos conscientes e educados para o exercício coletivo da cidadania. Desta maneira, com o fim da impunidade e a valorização do mérito com igualdade de condições e de oportunidades para todos os indivíduos, poderemos estabelecer uma nova dinâmica em sociedades com democracias débeis, parciais e desacreditadas, revertendo a lógica individualista

que banaliza práticas clientelistas no cotidiano destas comunidades, a exemplo do que ocorre em boa parte da América Latina ainda nos dias atuais.

Os resultados obtidos pelos estudos de Uslaner e Rothstein⁷⁰⁷, demonstram a influência e a importância dos sistemas educacionais – ao longo dos últimos 150 anos – na trajetória histórica de muitos países no que tange os consideráveis impactos no nível da corrupção moderna. O argumento empírico repousa sobre o fato da efetiva comprovação da relação dos resultados econômicos, sociais, éticos, etc; com as raízes históricas de cada país ao longo de suas histórias. Os autores abordam o tema com fundamentos próprios:

That institutions matter for economic prosperity and social well-being has become a standard argument in development research. There are, however, two main problems with this argument. One is a lack of theoretical distance between the independent and dependent variables. We think that it should come as no surprise that countries that have — extractivell as opposed to — inclusivell legal and political institutions, as argued by Acemoglu and Robinson (2012), are less prosperous. In a similar manner, it seems self-evident that countries with —open accessll orders are more successful in economic and social terms than countries with — limitedll or — closedll social orders, as stated by North, Wallis and Weingast (2009). A second problem in these analyses is a lack of precision in what specific institutions that need to be —i nclusivell or — openll. These authors point at a very large set of social, political and legal institutions but without indicating which of them that are more (or less) important. The third problem with the institutional argument is that it lacks convincing explanations for why some countries get — goodll institutions and others not. In other words, the root of corruption and other forms of — bad governancell is largely left unexplained in this literature. We want to address these three weaknesses in the institutional argument by making a case for the importance of a specific policy/institution that as an independent variable is theoretically separated in time and space from our dependent variable (corruption). In addition, we want to explain what made some countries establish this institution/policy (broad based education) more than others.⁷⁰⁸

Na pesquisa realizada com responsabilidade e profundidade acadêmica, com análises teóricas e estatísticas, os autores, não só apresentam explicações históricas plausíveis e bem arrazoadas, como também realizam apurada verificação das inter-relações práticas e históricas entre as variáveis resultantes dos níveis de educação,

⁷⁰⁷ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012.

⁷⁰⁸ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 4.

desigualdade social e estabelecimento de instituições governamentais, em comparação referencial à ocorrência do fenômeno da corrupção enquanto problema de ação coletiva, verificando em nível global, a percepção teórica da comprovação de mecanismos causais entre educação básica e a capacidade de implementação de uma ética universal (e plural) comprometida com a participação, a cooperação e o controle social em determinados entornos institucionais.

O fenômeno da corrupção quando se apresenta como um grave problema de ação coletiva, sistêmico e banalizado no meio social, além de refutar outras teorias incabíveis à hipótese, como ocorre no exemplo da *Teoria do Agente Principal*, pode explicar a tendência de determinadas práticas corruptas tão comuns em alguns países. É que em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, será muito improvável que os governantes estejam preocupados e comprometidos com a lógica da prevalência dos interesses sociais e coletivos, pois num sistema em que a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, os agentes políticos e servidores públicos agem como se o público fosse privado, buscando aumentar seus ganhos e dividendos pessoais. Quando isso ocorre, parece improvável que a boa governança e o comprometimento social se apresentem como regra na administração pública.

Como já tivemos oportunidade de comprovar nos itens do capítulo anterior, o dilema da ação coletiva, notadamente quando interpretamos o fenômeno multidimensional da corrupção, presente uma desconfiança social e, uma vez consolidados círculos viciosos negativos de improvável superação, incentiva comportamentos corruptos sistêmicos por parte dos indivíduos, especialmente porque constata que a maioria dos indivíduos do grupo age com o objetivo individualista de favorecimento próprio, não fazendo sentido “*remar contra a maré*” para ser o único indivíduo honesto do grupo. Em tal situação, o caminho mais atraente é o ganho fácil proveniente das práticas corruptas já aceitas e banalizadas no dia a dia dos cidadãos.

Se a maioria dos indivíduos acreditam que as regras gerais só devam ser cumpridas pelos outros integrantes do grupo, estarão todos propensos a práticas corruptas, deixando, por exemplo, de recolher impostos e tributos; aceitando vantagens ilícitas, subornos e outros privilégios escamoteados, vendo no uso indevido da coisa pública a vantagem que espera os mais ‘*espertos*’ e ‘*ligeiros*’. O fenômeno da corrupção

como um problema multidimensional de ação coletiva gera um visível desequilíbrio social, determinado escolhas desviadas provenientes das expectativas negativas compartilhadas socialmente pelos indivíduos. Como referido alhures, a desconfiança social no comportamento dos outros indivíduos e na atuação das instituições governamentais, incentiva aos indivíduos, presente um ambiente de corrupção generalizada, a reproduzirem comportamentos corruptos continuamente, sem remorso, medo ou noção da gravidade das consequências coletivas que advém de seus atos diários. Isso transforma a corrupção numa armadilha social, política e econômica, especialmente porque é muito difícil romper os círculos viciosos negativos consolidados, o que impossibilita, inclusive, a retomada de uma confiança social generalizada. Quando o resultado final é este, resumido num “*salve-se, quem poder*”, só a educação pode transformar!

Nesse particular, vale transcrição literal os apontamentos de Uslaner e Rothstein⁷⁰⁹, em relação aos diversos argumentos teóricos apresentados que reforçam, sobremaneira, os fundamentos basilares da presente tese, constatando-se uma série de justificativas plausíveis no sentido da importância derradeira do estabelecimento de um sistema educativo qualitativo, de acesso universal, baseado numa ética de cooperação, comprometimento e controle social do fenômeno da corrupção. A educação enquanto instrumento de formação e de transformação do caráter individual, pode incentivar à confiança social generalizada, capacitando indivíduos como seres pensantes, com a força e a habilidade necessária para participar, cooperar, sugerir, protestar e lutar contra os efeitos nefastos da corrupção governamental em busca de uma sociedade mais justa, equânime e solidária. Para tanto, os autores apresentam os seguintes referenciais teóricos:

Moreover, as suggested by Uslaner (2002, 68-74), when people in surveys answer the question if they think that —most other people can be trustedll, their answers can be interpreted as an evaluation of the moral standard of the society in which they live. While generalized trust is difficult to manufacture by political means, numerous studies have shown that education has a positive effect on generalized trust, also at the micro level (Helliwell and Putnam 2007; Uslaner, 2002, chs. 4, 8; Yamagishi 2001). Thus, although we have no measures of the level of trust 140 years ago, it is plausible that countries that established broad based free education

⁷⁰⁹ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 5-8.

at that time also increased the level of generalized trust among the population in their societies. The theory that higher levels of social trust will have a positive effect for curbing corruption is supported by a substantial amount of empirical research (Rothstein 2011; Uslaner 2008). A second theoretical argument for why universal education should be important has to do with the importance of literacy and mass-media for curbing corruption. A free press with a broad circulation is important for curbing corruption (Adsera, Boix, and Payne, 2000). The effectiveness of a vigilant press for curbing corruption depends on wide-spread literacy is. If most people cannot read, there will be fewer newspapers sold and the popular knowledge about corruption and the demand for accountability and — clean government will be lower. Others, however, have contested this relationship (Rose-Ackerman, 1999, 167; Uslaner, 2008, 37, 67). Moreover, Botero, Pontero, and Shleifer (2012) argue that more highly educated people are more likely to protest against corruption, also in non-democratic states, which explains why some autocratic states can have relatively low corruption and some democratic states are highly corrupt. A third theoretical argument for the importance of broad based education has to do with our understanding of what corruption is and, not least, how the opposite of corruption should be defined. The standard definition of corruption is usually — abuse of public power for private gain. This definition is problematic because it does not say what should be counted as — abuse. An alternative definition that has been suggested is that the opposite of corruption is — universalism in public policies (Mungui-Pippidi 2006), or — impartiality in the implementation of public policies (Rothstein 2011). A state that is governed by universal or impartial norms of fairness saying that —like cases should be treated alike is not generally corrupt. The opposite of justice is not equality because justice sometimes requires unequal treatment. Instead, it is favoritism which is what corruption (and clientelism/nepotism) is all about and as stated by Goodin (2004), the opposite of justice is favoritism. The introduction of broad based free education is likely to establish the idea that the state need not only be an instrument of favoritism, extraction and oppression, but that it can also be an instrument for social justice and increased equality of opportunities which, in its turn, will induce generalized trust. However, establishing a — credible commitment that universalism, fairness and impartiality will be respected turns out not to be a simple thing. The incentive model that comes out from the principal-agent theory is in this respect detrimental for combatting corruption because such a strategy likely to crowd out the trust that is necessary for overcoming the collective-action problem (Miller and Whitford 2002). In order to break out of — social trap situation such as endemic corruption, the agents need to be convinced that most other agents are willing to change their behavior from opportunism to collaboration and for this to happen, a very strong (convincing) — signal must occur (Ziegler 1998). Our argument is that a state that establishes broad based free education is sending out such a very strong signal about being committed to universalism, fairness and impartiality to its citizens which is likely to increase political legitimacy. A fourth theoretical justification for a causal link between universal education and low corruption runs through economic equality. As shown

by Uslaner (2008), economic inequalities increase corruption. The causal chain is complex since it is characterized by — feed-backll mechanisms since corruption increases inequality. However, as we will show below, it was often the more equal societies that established broad based education. Universal education is a powerful policy for reducing economic inequalities, which then lowers corruption. Over time the great educational inequalities between the rich and the poor in countries that went for universal education were sharply reduced, though not eliminated (Morrison and Murtin, 2010). In the highly stratified societies of the 1870s, the introduction of universal or (near universal) education must be understood as a quite substantial increase in the degree of equality in human capital. Simply put, education decreased inequality which is known to be a factor that leads to higher levels of corruption. Access to education provided more people with the skills to find good-paying jobs without having to rely on traditional feudal, corrupt or clientelistic structures of power (Uslaner, 2008, 239-241). A related argument is that a state that spends heavily in education is more likely to capitalize on this investment by employing the most successful — outputsll from this system as civil servants, as system known as meritocracy which in its turn is a positive causal factor for reducing corruption (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011). Our fifth theoretical argument is about the importance of gender equality for levels of corruption. There is a strong positive correlation between gender equality and low levels of corruption, even when controlling for a number of other variables and even when one compares regions in a corrupt country such as Mexico (Wängnerud 2012). A society that establishes universal free education will also increase gender equality since in such systems boys and girls are given the same amount of education, something that still is not accepted in many parts of the world. Establishing (at least formal) gender equality in education is a strong signal about impartiality and fairness of the state, especially if one considers the situation 140 years ago. In his account of the introduction of mass schooling in Sweden during the 19th century, Boli (1989, 234) argues that the reform should be seen as a qualitative shift for increased gender equality.⁷¹⁰

Como se pode concluir, um sistema de educação qualitativo e universal, comprometido com a criação de uma cultura ética de cooperação, comprometimento e controle social, enfim, que priorize o ensino de base, poderá ter grande êxito no enfrentamento do fenômeno da corrupção, diminuindo consideravelmente os níveis de corrupção nestes entornos sociais. Os argumentos teóricos acima apresentados demonstraram a forte relação da igualdade social e do estabelecimento de instituições governamentais fortes, imparciais e confiáveis, com a potência e qualidade dos sistemas educacionais identificados nos respectivos entornos sociais. Em entornos sociais débeis,

⁷¹⁰ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012.

parciais e desacreditados, que restringem oportunidades para todos, presentes sistemas educacionais meramente formais, deficientes e decadentes, o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva de difícil resolução, inviabilizando a implementação de uma confiança social generalizada, bem como a consolidação de uma lógica coletiva comprometida com a prevalência dos interesses sociais quando em conflito com objetivos pessoais e particulares.

Neste particular, no que respeita à corrupção compreendida como um problema de ação coletiva, para que ocorra o efetivo rompimento de círculos viciosos clientelistas – comuns em sociedades de instituições débeis, onde a corrupção é fruto autêntico da própria coletividade –, é preciso dividir a responsabilidade entre todos os atores deste processo: políticos, governantes, empresários, empregados, acadêmicos, artistas, lideranças comunitárias, educadores, alunos, movimentos sociais, enfim, com toda a sociedade, individual e coletivamente. Jiménez e Carbona⁷¹¹, ao analisarem a possibilidade de rompimento de círculos viciosos negativos, observam que isso só será possível com a participação de todos os atores sociais envolvidos. No imaginário pernicioso da corrupção, os agentes políticos são percebidos como os contatos necessários e “adequados” para ajustar uma relação de confiança particularizada. Os autores informam:

Las tradicionales redes clientelares en España siguen patrones establecidos y perfeccionados durante siglos de mala gobernanza que son difíciles de extirpar. Estas redes, con sus “intermediarios”, funcionan a través de comportamientos que incluyen intercambios corruptos en los que las decisiones políticas están ligadas a beneficios económicos, y viceversa.

No obstante, la corrupción en España no constituye un caso excepcional ni en su forma ni en su extensión. Spain is not very different. De hecho, el imaginario sigue pautas que encajan en algoritmos defectuosos evidentes en muchas sociedades y países por todo el mundo.

Lo realmente lamentable es que la distancia que perciben los ciudadanos entre su ideal democrático y la realidad existente, ese cinismo hacia la política democrática en España, representa una peligrosa desconfianza generalizada en las instituciones y en la capacidad de los sistemas de administración para resolver el problema de la corrupción. Es un círculo vicioso de difícil arreglo.

Cuando no existe un sano equilibrio entre las administraciones, la sociedad civil y los mercados, cuando los sistemas de control no

⁷¹¹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020.

funcionan adecuadamente, no puede haber verdadera “normalidad democrática”.

Pero quizás lo más desalentador es lo que esto significa en términos de iniciativa individual, de la percepción del esfuerzo personal, y por tanto, de la posibilidad de cambiar “el sistema”. Mientras “esto” siga “siendo así”, mientras las reglas del juego no estén claramente delineadas y sean iguales para todos, nada cambiará.

La lucha contra la corrupción en España requerirá cambios significativos en la cultura política y también en la cultura empresarial. Como evidencian las encuestas, los ciudadanos españoles no son especialmente propensos a la corrupción, no se trata de un problema de moral pública. Se trata de un sistema de control y responsabilidad defectuoso.

Para sanear “el sistema” y eliminar el impacto de la corrupción global concertada entre todos los sectores sociales. Se requerirá liderazgo político e institucional decisivo, responsable, y un llamamiento a un movimiento social imparcial e inclusivo que abarque a las clases política, empresarial, cultural y académica. Solo así estaremos en condiciones de romper el círculo vicioso.⁷¹²

Enfim, havendo persistência e continuidade nas políticas públicas de bem-estar social, oportunizadas condições iguais a todos os cidadãos, havendo efetivo acesso à educação de qualidade, será possível romper a lógica clientelista perversa que constantemente se reproduz através de contínuos círculos viciosos negativos em meios onde o fenômeno da corrupção é mais aceito, banalizado, portanto, visivelmente perceptível.

Porém, como já comprovado, isso só será possível em entornos institucionais fortes, imparciais e confiáveis, onde a confiança social generalizada se estabeleça de forma estável e segura, recriando sociedades estruturadas no funcionam indistinto das normas e regras constituídas. O ordenamento constitucional de um entorno político, social e econômico, pode incentivar o respeito à experiência coletiva. Uma sociedade que fundamenta seu sistema educacional em valores sociais e coletivos pode criar círculos virtuosos positivos que fortaleçam a confiança social e alimentem continuamente a prosperidade coletiva, oportunizando a todos, pelo reconhecimento da capacidade e do mérito, as conquistas no espaço institucional que pertence a todos os indivíduos.

⁷¹² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 19.

A grande questão que se levanta como desafio primeiro do estabelecimento de uma educação qualitativa e universal, é, justamente – considerando os diversos níveis de motivação social que possam incentivar os indivíduos –, como estabelecer denominadores comuns que possam consolidar uma confiança social generalizada. Os objetivos compartilhados na experiência social e coletiva devem ser motivadores primeiros para a conquista de ganhos pessoais e individuais que, uma vez realizados num ambiente transparente e acessível a todos os indivíduos, são considerados com resultantes da capacidade e do mérito individual e, não, como favorecimentos indevidos.

Os interesses individuais devem estar condicionados à prevalência dos interesses sociais e coletivos, criando um ambiente social que possibilite o acesso às políticas públicas de bem-estar a todos os indivíduos do grupo. Os indivíduos devem cumprir suas obrigações e responsabilidades sociais, possuindo a confiança social necessária para perceber que todos os outros indivíduos do grupo também o farão, pela simples lógica do benefício geral proporcionado a todos, na medida da capacidade, empenho e mérito pessoais.

A educação como instrumento de transformação social, pautada pela igualdade de oportunidades e pelo respeito à pluralidade e à singularidade de cada indivíduo, exigindo um ambiente educacional regado que imponha obrigações e conceda direitos a todos os indivíduos do grupo, estabelecendo motivações pessoais distintas comprometidas com um denominador comum, qual seja, a confiança social generalizada, presentes expectativas de que o cumprimento das regras seja imposto indistintamente a todos os indivíduos do grupo. As regras comuns para a experiência coletiva são cumpridas não apenas porque os indivíduos possam concordar ou se beneficiar pessoalmente destas, mas, porque sabem que todos os demais integrantes do grupo o farão em nome da coletividade e do que representa a vida em sociedade.

Em geral, a educação como instrumento de transformação social deve buscar adaptar as motivações individuais às demandas coletivas, demonstrando que, dessa forma, todos os indivíduos podem alcançar, por meio do esforço, da capacidade e do mérito, os objetivos diversos, sem que as dificuldades e desafios se apresentem como um problema de ação coletiva.

Uma cultura universal estruturada através de um processo educativo de cooperação e controle social deve estabelecer uma expectativa social em relação aos comportamentos, hábitos e virtudes individuais. A educação transformadora deve concentrar seus esforços na motivação imediata dos interesses individuais, demonstrando que os desvios de condutas particulares, podem comprometer a convivência de todos os indivíduos conjuntamente na mesma sociedade.

Nessa concepção, aparece um novo ponto relevante, qual seja, a adaptação dos sistemas e programas educacionais aos indivíduos, não para satisfazer os desejos pessoais destes mas, em nível coletivo e moral, para dar razão de ser ao convívio equilibrado e harmônico em grupo, num ambiente com menos desigualdades sociais, onde o fenômeno da corrupção se apresente como exceção à regra geral estabelecida pela confiança social generalizada no comportamento dos indivíduos e na atuação forte, imparcial e confiável das instituições governamentais.

Sabemos que as práticas corruptas são tão antigas quanto a história da própria humanidade, sendo um dos fatores componentes da própria natureza humana. Hodiernamente, ao reconhecermos na corrupção um fenômeno universal e generalizado em determinados entornos institucionais débeis, com graves consequências que afetam a todos os indivíduos do grupo e, em especial, os mais desprovidos, o sistema educacional deve priorizar o estabelecimento de uma confiança social generalizada. Caso objetivemos, realmente, construir sistemas e programas educacionais comprometidos com o fortalecimento da necessária consciência coletiva – avessa, portanto, à corrupção –, recomenda-se verificar ainda outras questões essenciais no que diz respeito à corrupção. Rojo⁷¹³, sem a pretensão de exaurir todas as variáveis e as hipóteses relacionadas, contribui com a indicação de algumas questões relevantes que também merecem nossa atenção.

⁷¹³ “El ejemplo es casi el único docente eficaz para contribuir a generar valores culturales que incluyan prioritariamente a la honestidad”. (ROJO, Alejandro Vivot. La corrupción siempre es perversa: aportes de la literatura de ficción. *In: Fundación AVINA Argentina*, 2016. Disponível em: <https://www.yumpu.com/es/document/read/14450725/la-corrupcion-siempre-es-perversa-fundacion-avina>. Acesso em: 20 mar. 2020).

O fenômeno da corrupção é, em definitivo, uma questão de consciência moral de cada indivíduo e sua erradicação – ou redução – é um desafio à inteligência das comunidades em busca da consolidação do exercício responsável de uma democracia material plena. A tarefa, árdua, pode ser desenvolvida a partir do fortalecimento institucional e do compromisso governamental, assim como do comprometimento social, com um sistema educacional gerador de consciência coletiva e da própria confiança social, estimulando-se o exercício da participação, da cooperação e do controle social. Como lembra Rojo:

La corrupción es, en definitiva, una cuestión moral de cada individuo y su erradicación es una prueba eficiente de la inteligencia de las comunidades que optan por vivir en democracia plena. Ser íntegros como personas y sociedades es, hoy en día, una ardua tarea que vale la pena desarrollar. La corrupción generalizada es un problema de muy difícil solución pero que, sin duda, es posible encararlo positivamente con mucha inteligencia, valentía y perseverancia. El extender a todos los ámbitos e instancias el derecho al libre acceso a la información es clave como parte del proceso de alcanzar altos niveles de transparencia. Cuando cualquier ciudadano puede lograr obtener los datos que precisa para comprender cabalmente el accionar de los administradores y de los representantes que há elegido electoralmente es posible monitorear acabadamente el empleo de los recursos públicos, tanto en su destino último como en los mecanismos de toma de decisión.

[...]

Permítanos insistir una vez más. Uno de los caminos regios para evitar y desbaratar las alianzas perversas entre quienes actúan como organizaciones mafiosas es la generalización del derecho al libre acceso a la información.

Por lo menos toda legislación que garantice el libre acceso a la información debe comprender los siguientes aspectos:

Universalidad del derecho, salvo muy contadas excepciones encuadradas en normas legales que deben ser taxativas y expuestas al producirse la denegatoria fundada.

*La solicitud debe estar **libre de toda explicación**, manifestación de interés legítimo o razón de la misma.*

*El **alcance** debe ser para los tres poderes públicos, tanto locales, provinciales como nacionales, los entes públicos autárquicos y toda empresa privada concesionaria de servicios públicos y las que el Estado tenga algún tipo de participación.*

Gratuidad y simplificación del trámite, incluyéndose únicamente los costes de duplicación u otros debidamente fundados.

Celeridad en la respuesta por parte de la Administración, estimándose que el plazo máximo puede ser de unos diez días hábiles, con posibilidad de una única prórroga de igual período. El silencio de la Administración debe interpretarse como un flagrante incumplimiento de la norma y ha de estar tipificado como delito, explicitada la pena y el mecanismo de urgente reparación de la situación.

*Veraz, completa, oportuna y suficiente ha de ser siempre la respuesta; de no serlo debe estar tipificado como falta grave del responsable. La **intimidación** de las personas debe preservarse al suministrar información, como un derecho superior. Debe preverse que este principio sea utilizado para velar el enriquecimiento ilícito, el nepotismo, etcétera. La **negativa** a suministrar información debe ser acabadamente fundada y refrendada por autoridades superiores de la administración. Deben contemplarse **instancias judiciales expeditas**, inclusive una acción de amparo, en caso de observar un incumplimiento de este derecho.*⁷¹⁴

De fato, a educação como instrumento de transformação social, se apresenta como uma importante e decisiva arma contra o fenômeno da corrupção, trabalhando os efeitos e as consequências multidimensionais do problema, formatando uma nova cultura ética de participação, cooperação e controle social, enquanto sistema de aprendizado para a convivência da experiência coletiva e social, guardadas as diferenças e peculiaridades individuais. A educação, portanto, desempenha um importante e decisivo papel na vida humana em sociedade. Como é de conhecimento geral, todas as circunstâncias da vivência humana são diretamente influenciadas pela formação dirigida pelo sistema educacional, seja oficialmente através das instituições públicas e particulares destinadas a este fim, seja através das experiências fáticas absorvidas pelo cotidiano vivenciado na família, com os amigos, no trabalho, enfim, no dia a dia de nossas vidas. Aprendemos desde o nosso nascimento até o último minuto de nossas existências. A educação, assim por dizer, a partir de nossas experiências de vida, aperfeiçoa e molda nossas características, nossa cultura, nossas instituições e o meio ambiente no qual estamos inseridos. A educação é, pois, um importante instrumento para a fomentação da nossa liberdade de pensamento, ideias e modos comportamentais, possibilitando o conhecimento da necessidade da experiência social, determinando fronteiras e limites, dando conta de nossos direitos, deveres e obrigações individuais e coletivos, tendo como prioridade a supremacia dos interesses sociais.

Sabemos que o processo educativo desempenha um papel vital na vida humana, em todos os aspectos das experiências práticas vividas no cotidiano. A

⁷¹⁴ ROJO, Alejandro Vivot. La corrupción siempre es perversa: aportes de la literatura de ficción. **In: Fundación AVINA Argentina**, 2016. Disponível em: <https://www.yumpu.com/es/document/read/14450725/la-corrupcion-siempre-es-perversa-fundacion-avina>. Acesso em: 20 mar. 2020, p. 165-6.

educação força a cultura de um povo e lapida o meio ambiente, possibilitando a presença de indivíduos pensantes, com ideias próprias, mas com a consciência de que a liberdade individual implica na disciplina para convivência cooperativa social. Com o conhecimento contemporâneo, o fenômeno da corrupção já pode ser melhor compreendido, suas causas e seus efeitos, bem como sua complexidade pelos vários fatores que o circundam, notadamente no que respeita à lógica individualista baseada na prevalência dos interesses individuais sobre os interesses coletivos. Neste particular, uma educação para a convivência social, pode se apresentar como um importante instrumento de controle e de combate à corrupção.

O fenômeno da corrupção compreendido como mau comportamento social dos indivíduos, seja na esfera pública ou privada, materializa-se nas negligências postas para com as responsabilidades e deveres sociais, ocorrendo desvios destinados à obtenção de benefícios e privilégios ilícitos, o que pode ser identificado no distúrbio funcional generalizado de muitos indivíduos já adoecidos. Essa desconfiança social generalizada não é apenas um elemento perturbador de cada indivíduo, mas um elemento deformador que causa um grave problema de ação coletiva.

Nesse mesmo sentido, Akhtar⁷¹⁵, em seu artigo intitulado *Education: A weapon for corruption Eradication*, analisando o cenário indiano, confirma que a corrupção influenciou muitas das condutas sociais estabelecidas pelos indianos. Segundo assevera, estagnou o caminho para o progresso e desenvolvimento social, havendo uma corrupção governamental generalizada em todos os níveis da administração pública, assim como em diversos órgãos privados. Ademais, como observa o autor, o fenômeno da corrupção tornou-se parte integrante do dia a dia indiano, apresentando-se como um estilo de vida adotado e assumido publicamente por muitos indianos. Enfim, também na Índia, a corrupção se apresenta como um grave problema de ação coletiva, sendo necessário a adoção, em todos os níveis sociais e institucionais, de medidas coordenadas que possam efetivamente enfrentar o problema e controlar os efeitos nefastos da corrupção. Akhtar reforça a ideia da educação como uma potente arma a ser utilizada contra a corrupção,

⁷¹⁵ AKHTAR, Shakil. Education: A weapon for corruption Eradication. *In: PARIPEX - Indian Journal Of Research*. Vol. 5, Issue 2, February, 2016.

destacando algumas medidas concretas que podem ser executadas com eficiência e efetividade. Vejamos:

Corruption can be defined as “the behaviour of persons entrusted with public or private responsibilities who neglect their duties to achieve unjustified benefits”. Corruption not only minimizes the speed of working of the personnel involved in a system but also works as a mental disturbance for general people. It is wastage of time, money and energy. It brings wastage and stagnation in every field. It is not only a disturbing element but also makes other things disturbing. Especially, in Indian scenario the corruption has badly influenced the life of the people. It has blocked the way of progress and development. Each and every government department is coloured in corruption. Not only government departments, but the private bodies are also badly influenced by corruption. Corruption has become an integral part of our day to day life. It has become our life style. Bribery is an open secret in the life of Indian people. Those, who are not corrupt are known as foolish, idle, unwise, illiterate, extremists and old fashioned. Teachers are not teaching, students are not attending their classes. Teachers are giving high marks to the weak students on the basis of money, relation and approach. Doctors are not giving proper time in the hospitals and looting the patients in the name of pathological investigations. Costly medicines. You cannot imagine to win a case in your life in Indian courts. You need the age of prophet Noah, patience of prophet Ayub and wealth of Kuber to get decision in Indian courts either you are guilty or innocent. All the government schemes are prey of corruption. All the people are blaming each other for not dispensing their duties properly But, this is not the solution of the problem. We should take initiative at the grass root level and work in co-ordination with each other to eradicate corruption.

In the field of education a lot of work can be done in regard to the eradication of corruption. Some of the measures that can be taken are following:

(A) Introducing corruption control as a subject: *corruption control as a subject can be taught separately in the schools. This will include understanding of corruption, types of corruption, its bad effects on an individual, society and nation. It will also include measures to control corruption, knowledge of constitutional provisions and knowledge about government bodies involved in the control of corruption at a broad level.*

(B) Inclusion of chapters related to corruption control: *If the above is not possible, then it can be done easily in the subjects like social studies and language studies. This will include understanding of corruption, types of corruption, its bad effects on an individual, society and nation. It will also include measures to control corruption, knowledge of constitutional provisions and knowledge about government bodies involved in the control of corruption at comparatively smaller level.*

(C) Organizing co – curricular activities for the students: *Co- curricular activities related to corruption control can be organized in the educational institutions for students. It can be done in the form of dramas, story telling etc.*

(D) Organizing seminars and workshops for the teachers: *Seminars and workshops related to corruption control should be organized for the*

teachers, educational administrators and students of colleges and universities It should contain constitutional provisions, knowledge of Right to Information, measures taken by governments at different times and their effects, role of government officials, role of NGO (Non government organizations).

(D) Awareness programmes among the general people: Awareness programmes related to corruption control should be organized among the masses. It can be done through seminars, panel discussions, advertisements, dramas and puppet shows. In these programmes knowledge about the rights and duties of the people should be provided to the general public. They should be given the knowledge about constitutional provisions, benefits of RTI (Right to Information), information about free legal aid, consumer forums.

(D) Moral Education and Value Education: Moral education and Value education should be taught as a subject in the school education. It should include moral stories and value based stories. Importance of eternal values like Truth, Beauty and Goodness (Satyam, Shivam, Sundaram) should be focused in the curriculum. These are present in our rich literature.

(E) Religious Education: Religious education is very important because Religion is the Mother of Morality. The roots of morality are found in religions. So, one should stick to his religion firmly because all the religious education condemn corruption, immorality, bribery. If a person is a true Hindu or Muslim, what is bad in it. But we have taken religious organizations as our ideals which is destroying the humanity. Not a single religion teaches intolerance, murder of innocent people, cultural supremacy.

So, from the above discussion it is clear that education can play a vital role in eradicating corruption and it need of the hour to make changes in our educational sector.⁷¹⁶

A educação, compreendida como uma arma poderosa contra o fenômeno da corrupção, buscando criar uma consciência pública voltada para a experiência coletiva e a formação de seres pensantes comprometidos, pode ser aceita como um importante processo no qual os indivíduos e as instituições sociais podem realizar o máximo de seus potenciais em benefício próprio e, conseqüentemente, de toda sociedade. A educação é decisiva para o desenvolvimento sustentável e para a evolução da capacidade humana de melhorar o meio ambiente e resolver comunitariamente os possíveis problemas de ação coletiva, inclusive, a corrupção, quando assim se apresenta.

⁷¹⁶ AKHTAR, Shakil. Education: A weapon for corruption Eradication. *In: PARIPEX - Indian Journal Of Research*. Vol. 5, Issue 2, February, 2016, p. 149-50.

Novamente com Bautista⁷¹⁷, vale recordar que a educação pode ajudar a fortalecer uma confiança mútua entre os indivíduos, assim como, entre estes e as instituições governamentais. Ao manter a confiança, reforça o exercício da cidadania ativa, da participação, da cooperação e do controle social, apresentando-se como um valor fundamental nas diversas e complexas relações sociais. Cidadãos educados e confiantes são agentes fiscalizadores do funcionamento da boa governança e podem se apresentar como cooperadores envolvidos, propondo e apresentando soluções para os diversos problemas institucionais.

Ademais, com o atual processo de globalização das instituições, notadamente no que se refere a economia mundial, os indivíduos, uma vez educados pelo exercício da cidadania, também podem, a partir da troca de experiências e ações conjuntas internacionais, ajudar a fortalecer uma rede de controle social sem fronteiras, tornando-se instrumento poderoso para mudanças de todas as ordens: institucionais, econômicas, sociais, culturais, políticas, etc. Inúmeros entornos sociais começaram a fortalecer suas economias a partir dos níveis elevados de educação qualitativa, possibilitando a participação de indivíduos pensantes no controle dos atos de governança. As sociedades tornaram-se mais plurais, democráticas e consistentes com indivíduos educados e conscientes da relevância da experiência coletiva. Neste cenário de níveis elevados de educação, a corrupção deixa de ser regra para ser reconhecida como exceção. Nesse sentido, Pereira acrescenta com vigor:

A reforma do Estado é um processo de extrema complexidade, que demanda profundos e detalhados estudos. Seu processo de reestruturação implica, efetivamente, a reavaliação de práticas e valores arraigados em nossa sociedade. Os diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras do Estado, em nível mundial, demonstram que não há uma reforma que possa ser tida como modelo, mas sim princípios e orientações que se ajustam à capacidade política e institucional existente em cada realidade nacional. Isso permite argumentar que no contexto dessas reformas é preciso incluir um amplo e sério projeto de conscientização da sociedade brasileira, em particular de mudança cultural e de educação para a cidadania. A priorização da transparência na gestão do setor público, nesse sentido, surge como uma ação imprescindível.⁷¹⁸

⁷¹⁷ BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Filandia. **In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos.** n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015, p. 23.

⁷¹⁸ PEREIRA, José Matias. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. **In: Caderno de Pesquisas em Administração,** São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005, p. 4.

Em sentido contrário, em entornos sociais com instituições débeis, parciais e desacreditadas, a baixa participação dos indivíduos torna precário e insignificante o controle social dos atos de governança, o que costuma estar relacionado aos diversos fatores como a ausência ou desqualificação do processo educativo para o exercício de uma cidadania voltada para a participação, cooperação e controle social. Nestes entornos, a falta de uma cultura ética universal voltada para a priorização dos interesses coletivos, causa desconfiança social generalizada. Tanzi e Davoodi identificam a gravidade do problema:

La hipótesis básica de este trabajo es que la corrupción, y especialmente la corrupción política o corrupción “a gran escala”, está unida con frecuencia a los proyectos importantes. Es probable que la corrupción incremente el número de proyectos que se llevan a cabo en un país, y que cambie el diseño de estos proyectos aumentando su tamaño y complejidad. El resultado neto es: (a) un incremento en la cuota de la inversión pública en el PIB; (b) una caída en la productividad media de esa inversión y a causa de otras restricciones presupuestarias y otras consideraciones, (c) una posible reducción en otras categorías del gasto público, tales como “funcionamiento y mantenimiento”, educación y sanidad. Como consecuencia de este y otros efectos de la corrupción sobre la economía, la tasa de crecimiento de un país en donde la corrupción es significativa se ve afectada negativamente.⁷¹⁹

É bem verdade que a atenção governamental para a constituição de um processo educativo de qualidade destinado para a feitura de seres pensantes comprometidos com o exercício político da cidadania, ainda não é um processo uniforme e presente em muitos entornos sociais, não sendo comum a adoção de instrumentos e mecanismos de formação ética na educação tradicional. Entretanto, ainda que tardiamente – e antes tarde do que nunca –, começam a ser criadas experiências práticas valiosas para levar o conhecimento do exercício político da cidadania para a formação de alunos, crianças e adolescentes que, uma vez cientes do poder e da responsabilidade da cidadania que lhes pertence, podem interferir nos espaços de decisões políticas e na prioridade da execução das ações governamentais. A educação é instrumento poderoso de transformação social e pode estabelecer uma confiança social generalizada, assim

⁷¹⁹ TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corrupción, inversión pública y crecimiento. *In: GAPP*, n. 21, may./ago. 2001, p.73.

como tantos outros mecanismos que estimulem a participação, a cooperação e o controle social.

Hernández, Alfonso, Gómez e Rigoberto⁷²⁰ reconhecem a importância da construção de uma ética universal voltada para participação e cooperação dos indivíduos, em que pese a complexidade, como objetivo político, superando as dificuldades práticas de implemento de uma pedagogia popular. A educação cidadã permite a objetividade no compromisso do controle social e, portanto, a neutralidade ideológica, podendo ser estabelecida a partir de denominadores comuns e universais, estimulando a pluralidade de ideias para a participação e cooperação popular. Antes de se opor a agentes políticos, governos e governantes, a educação cidadã é propositiva no interesse social e coletivo, ajudando e auxiliando a governança antes de criticá-la.

Nesse caminho, o processo educativo busca superar as sombras da bipolarização política, para controlar e combater o fenômeno da corrupção independentemente das cores partidárias e das bandeiras ideológicas, tendo como alicerce basilar a própria Constituição. Obviamente que os confrontos institucionais, num sistema de peso e contrapesos, são essenciais para o desenvolvimento da democracia, o que não impede uma educação popular plural comprometida com a feitura de seres pensantes, livres e responsáveis. A educação universal de qualidade pode desenvolver ferramentas democráticas que, além de controlar e limitar os atos de governança, legitimam a própria atuação do Estado, razão última da existência dos indivíduos e dos interesses sociais e coletivos que se exigem.

O que se pode entender, é que a educação como instrumento de transformação social possibilita a obtenção de uma ética universal, imparcial e plural, com a neutralidade formal necessária para capacitar indivíduos e transformá-los em seres críticos e pensantes, agentes de cidadania, comprometidos com a participação e cooperação social. Sobre a educação popular e a participação política cidadã, os autores salientam:

La educación popular se basa en la posibilidad de establecer que la educación no debe ser asunto exclusivo de los intelectuales y

⁷²⁰ HERNÁNDEZ, Cárdenas; ALFONSO, Carlos; GÓMEZ, Bernal; RIGOBERTO, Daniel. La educación popular y la participación política ciudadana. *In: Revista Principia Iuris*, jul./dic., vol. 13, n. 26, 2016, p. 160-1.

especialistas, de los pedagogos, sino de los ciudadanos y ciudadanas. Esto es, todos y todas tienen la responsabilidad ineludible como seres humanos históricos, es decir, constituyéndose en un momento social determinado de la historia, de participar activamente en la construcción de las condiciones necesarias para vivir en libertad, lo que implica auto-reconocimiento como seres políticos que en su lucha hacen y rehacen las estructuras sociales y económicas, en las que se dan las relaciones de poder y se generan las ideologías. Por tal razón, la función socializadora de la educación ha sido plenamente comprendida y asumida por la clase social dominante en todos los períodos de la historia y de la humanidad (Castellanos, 2008, págs. 145-146). La Educación popular es un instrumento contrahegemónico, ya que resalta su valor de reivindicador de la cultura popular como soporte de todo proceso emancipatorio, y la educación debe partir teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los educandos; que la sabiduría popular debe entrar en contacto y síntesis con el saber autorizado, en cuanto que los procesos educativos deben partir de los conocimientos y experiencias de las personas (Bustos Titus, 1996, pág. 5). Por tal razón, si el pueblo no se apropia de la enorme acumulación de conocimientos científicos y tecnológicos que constituyen el patrimonio de la humanidad, difícilmente podrá revertirse la situación de desigualdad y pobreza en que viven sumergidas enormes masas de la población (Bustos Titus, 1996, pág. 5). Por eso si el saber es poder, este se ha monopolizado en la élite de la sociedad para su propio beneficio, por tal motivo la educación popular sirve de instrumento para que el saber sea un instrumento de libertad. La cultura popular como soporte de la educación popular e instrumento de libertad se concreta a través de la democracia, por tal motivo la comunicación es fundamental en este propósito, por eso, como lo establece Soares, es importante resaltar, que como alternativa a la práctica de la educación para los medios basada en aquella visión cerrada, vertical y moralista en donde el maestro enseña lo que debe ser visto y consumido por sus alumnos a partir de determinada concepción de orden filosófico religioso o moral, está la nueva concepción que se basa en una perspectiva culturalista y escolarizada en donde los medios son parte de la cultura y por eso objeto del conocimiento afectado por una postura dialéctica más común en la práctica de los movimientos sociales en la cual el receptor analiza los medios a partir de su propio lugar social, económico y cultural (Soares, 2009, pág. 197).

La perspectiva dialéctica, propia de la formación particularmente es desarrollada en los movimientos populares que rompe con la funcionalidad de la relación productor-receptor, considerando el papel y el potencial activo del consumidor crítico, aproximándose al ideal utópico de la libertad de la palabra (Soares, 2009, pág. 198). La libertad de la palabra se logra con el recrudescimiento de la democracia participativa en todos los escenarios. Por eso la educación popular tiene realce para liberar a las comunidades dentro de una sociedad elitista y autoritaria que ha educado a sus ciudadanos en la cultura del privilegio, del favor, y, en algunos momentos, el miedo inducido y la represión que han caracterizado históricamente las relaciones entre los gobiernos y la población. Esta misma herencia elitista y autoritaria ha forjado en la población una visión delegativa del poder, en que se espera que el estado

*presente e implemente soluciones a los problemas de la municipalidad (Pontual)*⁷²¹

Uma educação comprometida com este processo de conscientização, antes de tudo, deve desmascarar os efeitos nefastos do fenômeno da corrupção para a vida em sociedade, haja vista que viola políticas públicas e direitos fundamentais. Assim agindo, além do compromisso com a realidade, pode gerar um incentivo aos indivíduos para o exercício cidadão de um controle efetivo da corrupção, gerando, conseqüentemente, um aumento na legitimidade dos programas educacionais criados para este fim. Ao demonstrar os graves prejuízos decorrentes das diversas práticas corruptas, notadamente no resultado trágico da inexistência ou deficiência das políticas públicas, como na saúde, no trabalho, na segurança e na própria educação, os indivíduos se qualificam como cidadãos mais conscientes e realmente comprometidos com uma ética universal de participação, cooperação e controle social da corrupção. Demonstrar a lógica nefasta da corrupção como problema de ação coletiva, com vítimas palpáveis, pode ser importante para dar uma maior visibilidade para as graves conseqüências sociais causadas pela problemática. Além disso, uma educação qualitativa e universal comprometida com o controle social, aumenta a conscientização social geral sobre os aspectos das armadilhas políticas geradas, bem como em relação a formação de círculos viciosos negativos de difícil rompimento. Com uma percepção mais bem localizada sobre as causas e os efeitos da corrupção, muitos indivíduos encontrarão uma motivação individual genuína para a capacitação estratégica de combate ao fenômeno e, conseqüentemente, para a redução dos danos sociais causados.

Sobre o empoderamento que o exercício da cidadania atribui a cada indivíduo educado, Quintero⁷²² salienta que uma educação voltada para a construção de uma ética universal de controle social, ao mesmo tempo que, legitima, empodera e se apresenta como um instrumento eficaz para impor os conteúdos propostos, pode criar programas educacionais bem sucedidos na tarefa de participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, aplicando objetivamente conteúdos pedagógicos exigentes do

⁷²¹ HERNÁNDEZ, Cárdenas; ALFONSO, Carlos; GÓMEZ, Bernal; RIGOBERTO, Daniel. La educación popular y la participación política ciudadana. *In: Revista Principia Iuris*, jul./dic., vol. 13, n. 26, 2016.

⁷²² QUINTERO, Ruth Martínón. Corrupción y Derechos Humanos. En particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *In: Eonomía – Revista en Cultura de la Legalidad*, n.10, septiembre, 2016, p. 21-22.

fiel cumprimento das políticas públicas devidas. A incorporação de uma educação comprometida com direitos e deveres sociais cria um ambiente propício para a disseminação de uma confiança social generalizada, principalmente na medida em que tende a aglutinar pluralmente grupos vulneráveis que, devido a debilidade institucional apresentada em alguns entornos sociais, são as principais vítimas da corrupção. A educação deve possibilitar que os menos afortunados tenham acesso à cidadania e possam se apoderar do exercício cidadão do controle social, especialmente no que se refere a decisão das prioridades governamentais. O mesmo se aplica aos processos de participação e de cooperação social que estabeleçam localmente instrumentos e mecanismos específicos para lidar com as peculiaridades institucionais de cada entorno social, legitimado as tomadas de decisões locais. Nesse sentido, parece razoável que os agentes políticos e governantes, responsáveis pela implementação destas políticas públicas prioritárias, também se sujeitem aos programas de controle e de combate à corrupção, nascidos a partir daqueles que sofrem com maior vigor as consequências do problema. Sobre o necessário empoderamento cidadão, Quintero reclama:

El empoderamiento de los más vulnerables a través del discurso de los derechos junto a políticas que atacan las discriminaciones estructurales pueden aumentar la participación y el ejercicio de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía. Las organizaciones de derechos humanos han desarrollado mecanismos novedosos de rendición de cuentas que involucran a una amplia gama de actores sociales asociaciones de la sociedad civil, ONGs, cooperativas, universidades, movimientos sociales...

Su labor gira, principalmente, en torno a promover la participación efectiva en la vida pública e incluye iniciativas de la ciudadanía para combatir o prevenir actos de corrupción buscan movilizar a la población e incluso tienden a colocar a aquellos directamente afectados por violaciones de derechos humanos en posiciones de liderazgo. Si bien estos mecanismos de exigencia de rendición de cuentas de abajo a arriba no reemplazan a las instituciones anticorrupción tradicionales o a otros mecanismos de rendición de cuentas horizontal, al enfocarse en los derechos de grupos que sufren discriminación y pobreza, echan luz sobre las consecuencias de la corrupción que no necesariamente destacarían en otras formas de mecanismos de rendición de cuentas. Como resultado, estas iniciativas amplían el campo de acción e integran a nuevos actores en el juego, lo que puede forzar a los estados a considerar cuestiones más extensas de desigualdad y justicia social y a emprender acciones para enfrentar formas de corrupción que específicamente dañan el bienestar de la población que está marginada y en condiciones de pobreza.´ ICHRP, 011, pp. 0-1.

En definitiva, la lucha contra la corrupción solo puede ser plenamente eficaz a través de un enfoque de derechos humanos. La atención exclusiva en el desarrollo económico es incompatible con el éxito de sus objetivos; es necesario un enfoque centrado en los derechos humanos que ponga de manifiesto los efectos devastadores que la corrupción tiene en la vida de las personas. El incremento de la eficacia de la lucha contra la corrupción se produce en la medida en que se asume que la corrupción produce discriminación y afecta de un modo particular a los más vulnerables. La corrupción supone un coste añadido para acceder a servicios o ejercer derechos, castigando a quienes más les supone asumir ese coste de más. La corrupción como malversación de fondos, sustrayendo recursos del erario público, supone la ausencia o el peor estado de servicios para los que más lo necesitan. 8n diseño de programa de lucha contra la corrupción que tenga em cuenta la igualdad efectiva y la no discriminación será más acorde a los derechos humanos, pero también más efectivo contra la corrupción en la medida en que facilita una distribución del poder más justa, con una participación política más amplia. ³La corrupción se reproduce a sí misma cuando las élites son capaces de perpetuar sus privilegios, mientras los grupos en condición de desventaja no tengan los medios para defender sus intereses. La participación ciudadana rompe esse círculo y en el largo plazo puede ayudar a redistribuir el poder y los recursos al tiempo que reduce las oportunidades para la corrupción” (CHRP, 011, p. 2).⁷²³

Uslaner e Rothstein⁷²⁴, ao relacionarem dados e variáveis relacionados à igualdade social, aos níveis de educação e ao fenômeno da corrupção, apresentam narrativas consistentes sobre o desenvolvimento de uma educação qualitativa universal ao longo da história de muitos entornos institucionais desenvolvidos, hoje, fortes, imparciais e confiáveis. Os modelos propostos computam através de análises, simples e objetivas, exemplos de programas educacionais qualitativos históricos, propondo alternativas com foco no *design* institucional. Também se pode identificar como fator decisivo e constante os níveis de escolaridade quando comparados com os níveis de igualdade social em determinados entornos. A tendência contemporânea, por outro lado, também é objeto de análise no que respeita a relação dos resultados de desenvolvimento educacional e os atos de governança democrática, adotados a partir do final do século XIX.

⁷²³ QUINTERO, Ruth Martínón. Corrupción y Derechos Humanos. En particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *In: Eonomía – Revista en Cultura de la Legalidad*, n.10, septiembre, 2016, p. 21-22.

⁷²⁴ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 21-3.

Os modelos apresentados sobre os níveis de educação em 1870, dando peculiar atenção ao fenômeno da (des)igualdade social e os níveis de escolaridade constatados em diversos entornos institucionais, desde metrópoles até colônias, também observam variáveis constantes nos países latino-americanos que tiveram experiências coloniais diversas – sendo que alguns alcançaram a independência antes que outros – determinantes de níveis de escolaridade relativamente maiores. Igualmente o papel histórico da religião nestes entornos institucionais – as igrejas protestantes, por exemplo, ajudaram na promoção da alfabetização – também influenciou os níveis de escolaridade, consideravelmente mais elevados em sociedades predominantes protestantes.

Os dados sugeridos pelos autores demonstram uma relação poderosa, senão irresistível, entre a educação de qualidade e os níveis econômicos, bem como em relação a distribuição das riquezas, em muitos entornos institucionais ora analisados. Constatase, pois, argumentos consistentes de que a educação em massa era uma inovação de exclusividade europeia, acessível a estes e, fora do continente europeu, com escolaridade universal, aos indivíduos descendentes de europeus na sua grande maioria. Os autores apresentam esquematicamente modelos explicativos e suas constatações empíricas:

In the first model, all three predictors are significant in a model explaining almost two-thirds of the variance in education levels. An almost completely Protestant society will have 3.66 extra years of education, an effect greater than that for colonial status (two fewer years of schooling) or Latin American status (two-thirds of a year more). In the second model, with a smaller number of cases, democracy is significant, but its impact is dwarfed by equality and European population share.

Neither democracy nor colonial status is significant. A country ranking highest on the Polity IV measure of democracy will have an average of 1.33 additional years of schooling and a former colony .13 more years of education. An entirely European country will average 2.1 more years of education, while the most equal society will have 3.2 additional years. The effect of colonial status is insignificant (with a boost of just .13 extra years of education). In separate estimates (not shown), neither the Latin America dummy nor Protestantism is significant. Our estimates show that when a power replaced the local population with its own citizens (the United States, Canada, Australia, and New Zealand for Britain, Uruguay and Argentina for Spain), it provided education at the same levels that it did for the people who stayed home.^x For the 50 colonies or former colonies for which we have data, only the percent European matters and the correlation is almost perfect ($r = .910$).

[...]

Democracy matters — a bit. But the cultural heritage of a country (here reflected in percent Protestant and for colonies the percent of European background) and especially the level of equality (as measured by percent family farms) matter much more. The results indicate that egalitarian societies, far more than democratic countries, invested in universal education. The link from educational equality in the late 19th century to less corruption in the 21st century is not simply a matter of the aura of the past trickling down through some vague process of — path dependence. The immediate gains from public education to good governance have long-term consequences — creating a virtuous circle where initial support for public education (and economic equality) when they were high and a vicious circle when they were low. Since lower corruption leads to greater economic growth (Leite and Weidmann, 1999; Tanzi, 1998) and to greater spending on education (Mauro, 1998; Uslaner, 2008, 74-79), countries with an initial positive endowment of education — and a reasonably impartial (low corrupt) state — continue on the path toward more services and better performance. In countries where corruption is widespread, the education system is often one of the more tainted institutions — and bribes may make the price of schooling too high for some people (Chapman, 2002).

Even as the gap between the top and the bottom in public support for education has fallen dramatically, it persists. Countries that had high levels of public education in 1870 have a more generous welfare state in the early 21st century. Our contemporary measure of inequality is Solt's (2009) index of redistribution^{xii} which is the difference between net and gross inequality in a country, where net inequality includes government transfer benefits. Countries with high levels of public education in 1870 have greater redistribution to the poor in 2004 ($r^2 = .598$ for 49 countries). And redistribution is strongly linked to lower levels of corruption ($r^2 = .682$, $N = 49$). Contemporary redistribution is also linked to our proxy for inequality in the late 19th century, the share of family farms ($r^2 = .382$ for $N = 29$, $.457$ with the outlier of China excluded). One might argue about the direction of causality in the contemporary linkage. Yet, there is clearly a path dependence from a state in a more equal society providing more widespread education in the late 19th century toward both a less corrupt state in 2004.⁷²⁵

Morales⁷²⁶ ressalta o papel da educação de qualidade como um motor para mudanças sociais positivas, em que pese a complexidade da tarefa de combate ao fenômeno da corrupção. Apesar do grande número de instituições governamentais comprometidas, ao menos no discurso, em realizar esforços para enfrentar as causas e os efeitos da corrupção, muitos processos propostos com o objetivo de realizar mudanças

⁷²⁵ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 22-5.

⁷²⁶ MORALES, Francisco Coll. El papel de la educación em un mundo corrupto. *In: Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n. 7, may./ago. 2018, p. 4.

reais, notadamente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, não conseguiram reduzir os índices de incidência do fenômeno. Não raras vezes, muitos indivíduos aceitam a banalização da corrupção como algo normal e habitual no cotidiano das pessoas. Quando isso ocorre, nestes entornos em que o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, já endêmico e enraizado através da reprodução de círculos viciosos negativos persistentes, somente a educação universal de qualidade poderá conscientizar aos indivíduos sobre a importância da experiência social e a priorização dos interesses coletivos.

Aliás, a impunidade como regra, também se apresenta com resultado trágico nestes entornos institucionais débeis, havendo uma desconfiança social generalizada, com uma alta percepção social do fenômeno da corrupção, não existindo incentivos ou esforços para a criação de uma cultura ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social. Portanto, quando uma sociedade está totalmente vulnerável ao funcionamento sistemático da corrupção, a solução passa pela reeducação das bases sociais, usando o processo educativo universal e de qualidade como uma poderosa arma para combater a cultura individualista do lucro certo e do ganho fácil. A educação universal qualitativa pode cultivar nos indivíduos valores cívicos e éticos, todos compatíveis com a experiência social, criando seres pensantes, críticos e responsáveis, cientes de seus direitos e obrigações para com a convivência em sociedade. Morales esclarece:

Es por el hecho de que en muchos países no se castigue la corrupción con la severidad que se debe o que ésta quede impune, que la sociedad percibe este tipo de actuaciones como algo cotidiano, por lo que no hay un empeño considerable en reducirla. Por ello, ante una sociedad totalmente vulnerable a la corrupción, la solución es la creación de una nueva sociedad desde cero mediante el arma más poderosa influyente que tiene un país: la educación. La educación es donde el ciudadano empieza a cultivar sus primeros valores cívicos y éticos. Durante la etapa escolar, los alumnos empiezan a desarrollar conocimiento, y con ello, a generar un pensamiento crítico y libre.

Según el Presidente de la Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza (ANPE), Nicolás Fernández, en las declaraciones que hizo a la agencia EFE "El problema de la corrupción es muy grave y la educación es la base misma para el cambio, el progreso y el desarrollo", según Fernández, que cree que es obligación de los docentes mandar el mensaje de la importancia de educar en valores. En un momento en que los casos de corrupción afloran sin parar, las reflexiones sobre cómo evitar esos comportamientos parecen girar, como ocurre en otras ocasiones,

hacia la educación, la mejor herramienta para inculcar desde la edad temprana valores como la honradez y el esfuerzo.

El día a día de la corrupción en los países genera una gran desesperación en los ciudadanos. De hecho, muchos de ellos la normalizan y no creen que puedan hacer nada para frenarla. Por estas razones, el cambio de paradigma y la formación de la sociedad del futuro es la pieza clave para poner fin a esta desesperante lucha. En una sociedad donde la corrupción se percibe como una práctica equivocada, pues así se lo enseñaron y se le inculcó en las escuelas, esta tenderá a desaparecer con el tiempo, y si no, al menos se reducirá notablemente. Países donde los sistemas educativos desarrollan formación en base a valores y ética, como es el caso de Finlandia, la corrupción es mínima, por el simple hecho de que así lo percibe el ciudadano, como una acción equívoca y que únicamente genera un impacto negativo severo en el país.

En resumen, la educación podría jugar un papel determinante en la lucha de la corrupción para muchos países. El desarrollo de iniciativas que promuevan el cambio de pensamiento en países con alto grado de corrupción podría ser el final a una desesperante lucha contra las administraciones públicas y Gobiernos corruptos, pues como decía Nelson Mandela: “La educación es el arma más poderosa que puedes utilizar para cambiar el mundo”.⁷²⁷

Um programa educativo governamental – universal e qualitativo – que leve realmente em consideração a valorização da experiência coletiva, incentivando valores universais da humanidade e a integridade humana, gera uma agenda positiva e uma atmosfera motivacional favorável – criando círculos virtuosos positivos –, capaz de induzir uma confiança social generalizada, valendo-se da educação com instrumento de transformação social, notadamente no que se refere a adição de uma nova ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social. Também gera um espírito coletivo de compromisso e comprometimento dos indivíduos, havendo uma expectativa positiva de que todos cumprirão as regras impostas e que as instituições governamentais atuarão de forma imparcial e eficiente nos interesses sociais e coletivos. A motivação individual e a confiança social generalizada geram prosperidade, produtividade e esperança, reconhecendo no mérito e no esforço, as alavancas necessárias para o bem-estar da humanidade. Uma sociedade confiante, em si mesma, recria contínuos círculos virtuosos positivos que incentivam o progresso e a manutenção da confiança social generalizada.

⁷²⁷ MORALES, Francisco Coll. El papel de la educación em un mundo corrupto. *In: Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n. 7, may./ago. 2018

Com uma educação universal qualitativa e os conhecimentos necessários para a valorização dos interesses sociais e coletivos, os cidadãos tendem a estar sempre bem informados, atentos e reflexivos, cientes de seus direitos e de suas obrigações. Nesse sentido, Bautista identifica como educação de qualidade:

15. Educación de calidad. Es la buena educación, de calidad, com valores, comenzando desde el nivel básico, lo que hace que el ciudadano, por un lado, confíe en sus autoridades y, por otro, que estas sean responsables ante aquellos. Dicha educación se manifiesta en dos ejes, por un lado, la educación para hacer, y por otro, la educación para el ser. El primer caso se refiere al dominio de conocimientos y habilidades; cabe destacar que en los informes del Programme International for Student Assessment (PISA por sus siglas en ingles),² que mide el nivel de conocimientos de los jóvenes de 15 años en sus respectivos países, Finlandia se encuentra entre los primeros lugares. La educación para el ser se refiere a la parte interna de las personas, a la comprensión y posesión de valores: respeto, honestidad, integridad, compasión, a fin de crear una sociedad igualitaria. En palabras del profesor de la Universidad de Vaasa, Ari Salminen: “El valor de la confianza es y ha sido una parte esencial de un gobierno responsable [...] La confianza en las autoridades públicas es bastante alta y es vista como piedra angular de la sociedad civil. La confianza del público en la imparcialidad, objetividad y legalidad se ha mantenido sólida en Finlandia” (Salminen, et al., s.a. p. 4). Entre el 25 y el 27 de mayo de 2015, el presidente de Finlandia, Sauli Niinistö, realizó una visita oficial a México. La directora de canal 11 del Instituto Politécnico Nacional (IPN), Enriqueta Cabrera, entrevistó al presidente finlandés. En dicha entrevista, la cual se divulgó en el noticiero nocturno de Canal 11, el presidente Niinistö señaló que Finlandia, tras haber sido territorio de Suecia y de Rusia y haberse independizado, era muy pobre. En ese momento, se concibió a la educación como la manera de salir de esa pobreza y prosperar. Por ello, en Finlandia se tiene un gran respeto a la educación y al modo de transmitirla. En este país la educación es totalmente gratuita y es de acceso para todos. Clave para realizar una educación de calidad es la formación de los profesores, cuyos estudios son de grado universitario. Estos, además de tener conocimientos en su materia, deben poseer la carrera de Pedagogía para así saber transmitir los conocimientos. Es de señalar que los maestros finlandeses gozan de sueldos que casi se equiparan a los de los diputados, tal es la importancia que el Estado concede a la Educación.⁷²⁸

Em determinados entornos institucionais, alguns níveis de motivação podem ser decisivos para estabelecer a confiança social generalizada e, a partir de níveis elevados e generalizados de educação, podem estabelecer com sucesso denominadores

⁷²⁸ BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia. **In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos.** n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015, p. 23-4.

sociais comuns, fortalecendo uma ética humana universal que favoreça a convivência coletiva.

A educação como instrumento de transformação social deve ter como foco o fortalecimento de instituições sociais relevantes para a formação do caráter e o enraizamento de normas de condutas sociais que sejam aceitas, compreendidas e valorizadas por todos os integrantes do grupo e, conseqüentemente, cumpridas como normas favoráveis à experiência coletiva da vida em comunidade.

Certamente, o núcleo familiar, ao lado da educação escolar tradicional, possui um papel importante na formação educacional da primeira infância, justamente no período mais decisivo e derradeiro para a consolidação do caráter, da integridade e da inclusão de valores fundamentais universais, contribuindo sobremaneira para a formatação de uma cidadania participativa. O interesse individual, resumido na ganância e no egoísmo, também pode ser um (des)valor orientado pela família. Quando isso se sucede, ao reverso, os interesses sociais pouco valem na escala de valores (des)educativos destes pequenos indivíduos em formação do caráter.

Também os grupos próximos de relacionamentos mais íntimos, como a convivência entre amigos, podem ajudar a formatar uma autonomia moral estabelecida pelos desejos do grupo, seja positivamente para impor os interesses sociais como prioritários e relevantes, seja negativamente para privilegiar condutas individualistas a favor exclusivo do grupo.

Igualmente valiosos são os sentimentos comuns divididos pelas comunidades de indivíduos, entornos sociais estes onde costuma se formatar comportamentos peculiares e próprios de condutas morais, baseadas na conveniência, na reciprocidade e na cooperação comunitária. Nesta hipótese, muitas convenções informais podem ter mais valia e respeito do que regras formais que não encontram razão de ser na comunidade, haja vista que distantes da realidade prática vivenciada pelos indivíduos.

O próprio funcionamento da economia governamental, ou seja, a razão que determina o funcionamento das instituições econômicas numa sociedade, pode comprometer a lógica de cooperação social, caso estimule e incentive caminhos exclusivamente individualistas. Nestes entornos institucionais, os indivíduos costumam agir impulsionados unicamente pelos lucros e ganhos financeiros, não existindo uma

orientação para a ação coletiva ou, dito de outra forma, não existem interesses sociais que possam prevalecer diante da lógica do lucro individual a qualquer preço, custe o que custar, para toda a sociedade. Já um mercado regulado por regras objetivas e valorativas do bom funcionamento social, além de estimular o progresso econômico, oportuniza uma maior igualdade social, terreno fértil para a reprodução de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social. Embora a '*moralidade*' dos mercados se apresente como um assunto complexo e polêmico, o que importa afirmar é que a imposição transparente de regras de mercado acessíveis e impostas a todos, gera confiança social generalizada e incentiva a valorização da experiência coletiva da vida em comunidade.

As preferências pessoais dos educadores, embora influentes, não podem desvirtuar o ensinamento de uma ética universal e qualitativa comprometida com o plural e o respeito aos direitos fundamentais consagrados na história da humanidade. Embora exista uma hierarquia entre educador e alunos, as motivações da educação moral não podem se servir da ideologia política ou partidária para o condicionamento parcial dos ensinamentos. O compromisso é um só: formatar o caráter de indivíduos para a criação de seres pensantes livres e responsáveis, comprometidos com a lógica da vida em sociedade e a priorização dos interesses sociais e coletivos. Assim ocorrendo, surge uma importante discussão pedagógica: até que ponto o educador deve motivar os alunos de acordo com suas experiências individuais? Como instituir uma educação universal (e plural) qualitativa comprometida com a individualidade de cada sujeito e o compromisso com uma ética universal baseada na ação coletiva e na participação, cooperação e controle social?

Possivelmente, um caminho com denominadores comuns atraentes e sugestivos, é a combinação de elementos educativos que incentivem e estimulem o gosto pelo aprendizado a partir da individualidade de cada sujeito, presente a necessária autonomia individual para fazer um julgamento interior, sem esquecer jamais os limites necessários para a vida harmônica e comum em sociedade, sendo fundamento próprio o aspecto educacional de respeito, priorização e observância às regras e normas sociais impostas a todos os membros da sociedade. Aliás, as instituições governamentais democráticas são legitimadas justamente porque permitem esse diálogo individual e

plural, orientando uma educação universal (e plural) qualitativa para o exercício da ação coletiva, a partir da autonomia moral particular de cada indivíduo nas esferas, política, social, econômica, religiosa, ética, etc.

Até porque, como é de conhecimento universal, a humanidade não tem uma ordem de valores universais absolutos, pois, independentemente das diversas realidades que se apresentem nos inúmeros entornos institucionais, estes valores e os princípios fundamentais que servirão de guia para a educação do comportamento humano em comunidade, deverão estar em conformidade com as diversas opiniões plurais existentes na sociedade. Todos os indivíduos devem influenciar a formação destes valores comuns que, inclusive, podem – e devem – ser reavaliados ao longo do tempo e, também, de acordo com a peculiaridade e singularidade de cada entorno social. Em verdade, o que se busca com a educação como instrumento de transformação social, muito além de uma cruzada puritana contra o fenômeno da corrupção, é estabelecer um aprendizado forjado na tolerância e na pluralidade, comprovando que a experiência social pode ser fortalecida em benefício dos indivíduos e de todo o corpo social.

É justamente através de um compromisso governamental com um investimento sério na área da educação – universal e de qualidade – que poderemos entender a importância da preocupação que devemos ter enquanto indivíduos sociais para com as causas e os efeitos do fenômeno da corrupção, modelando um sistema inclusivo e plural que possa garantir a participação de todos os cidadãos. Diferentemente da liberdade inerente às escolhas da vida privada, no espaço comunitário, os indivíduos devem ser educados para a priorização da experiência coletiva e para o cumprimento indistinto das regras estabelecidas, incentivando uma confiança social generalizada e o exercício imparcial das instituições governamentais. Como dito, havendo conflitos de interesses, os interesses privados devem estar subordinados aos interesses sociais e coletivos e, portanto, a uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social da corrupção.

A educação como instrumento de transformação social, portanto, parte do equilíbrio entre a valorização dos indivíduos e da própria comunidade a qual pertencem, caracterizada pela organização da coexistência social e da cooperação mútua que permitam alcançar os objetivos comuns mais relevantes. Esses denominadores comuns

universais, estabelecidos a partir da vontade de todos os cidadãos, reforçam a importância da experiência coletiva no espaço público e o exercício da própria liberdade individual.

Longe de extremos radicais, seja o particularismo egoísta arbitrário ou a cruzada obcecada – a qualquer preço – contra a corrupção, o processo educativo deve buscar os ajustes necessários entre a consideração e o respeito aos interesses individuais e coletivos. Importante lembrar que ambos, não só podem coexistir, como se complementam, fortalecendo o caráter social do que significa ser humano.

Notadamente, no que respeita ao fenômeno da corrupção quando se apresenta como um problema de ação coletiva, uma educação universal qualificada pode estabelecer um respeito generalizado ao espaço público, criando círculos virtuosos positivos e, conseqüentemente, aumentando a confiança social, havendo uma exigência natural ao funcionamento imparcial das instituições governamentais. Quando existe uma expectativa social generalizada de que as regras serão aplicadas e respeitadas por todos, indistintamente, a corrupção passa a ser vista como exceção à regra geral.

Portanto, o processo educativo que deve ser implementado para reforçar o controle social da corrupção deve incentivar o fim de atitudes individualistas na esfera governamental. Na medida em que os indivíduos são educados para uma nova ética universal de participação, cooperação e controle social, exigindo o funcionamento imparcial das instituições governamentais, a lógica individualista se resumirá à privacidade, prevalecendo no espaço público a lógica coletiva baseada no respeito comunitário mútuo, tolerante, plural e harmônico. Desta forma, a educação deve ensinar que os objetivos e desejos individuais encontram uma limitação nos interesses sociais e coletivos escolhidos pela comunidade e compartilhados em benefício de todo o grupo.

Em que pese a complexidade em estabelecer um padrão objetivo para a implementação de um programa educativo universal e de qualidade, é possível, a partir dos parâmetros expostos, desenvolver uma consciência universal que aceite a imposição de restrições ao exercício individual no interesse da vida comunitária, incentivando um processo de aprendizado social para a convivência harmônica em comunidade, presentes instituições fortes, imparciais e confiáveis. Com a confiança social generalizada, determinante da qualidade do processo educacional, o funcionamento

imparcial das instituições governamentais facilitará a resolução de dilemas sociais e problemas de ação coletiva, a exemplo do que ocorre com o fenômeno da corrupção em determinados entornos institucionais débeis.

Se olharmos mais atentos para dentro de nossos próprios umbigos, poderemos valorizar a necessidade de investimentos prioritários na área da educação, incentivando a confiança social generalizada e, conseqüentemente, fortalecendo a luta contra a corrupção nos diversos entornos institucionais afetados pelo fenômeno. E isso ocorre, justamente, porque somente através de cidadãos educados – para o exercício de uma nova ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social –, é que se poderá modificar a realidade atual observada em entornos que a corrupção se apresente banalizada e resistente, representando um grave dilema de ação coletiva.

Lembrando a essência política dos indivíduos e a importância da educação para desenvolver o espírito de seres pensantes comprometidos com a vida em sociedade, Espinosa nos brinda com visão profética:

La visión ética del desarrollo humano ¿no puede ser indiferente, porque precisamente ese desarrollo es "diferenciación", "individuación", esto es el individuo alcanza por él su (perfil propio, su propia figura; en el desarrollo se trata de una apropiación del sujeto por él mismo. Lo contrario de esa apropiación es el mal, o sea el fracaso, la corrupción y la pérdida del sujeto. En la Etica, por último, se debe decidir acerca de los "medios" — el camino o método — para conducir al hombre hacia sí mismo. Este sujeto o individuo, del que hablamos, que es cada uno de los hombres y que constituye el sujeto único de la paideia, es la razón o el espíritu humano. La educación del hombre es el "desarrollo del espíritu", el llegar a ser el espíritu, él mismo.⁷²⁹

Arendt⁷³⁰ também contribui ao se referir à necessidade de uma ética humana comum para a convivência coletiva e harmônica que deva ser construída a partir da singularidade do sujeito, respeitadas as diferenças e pluralidades múltiplas da raça humana. Nesse sentido, nenhum padrão de ideologia política, individual ou coletiva, assim como determinada orientação aceita exclusivamente por determinado grupo, poderá justificar o desrespeito à consolidação de uma ética universal e plural comprometida com a participação, cooperação e controle social ou, dito de outra forma,

⁷²⁹ ESPINOSA, Norberto A. El derecho, la política y la formación del hombre. *In: Revista Idearium*, n. 2. Universidad de Mendoza, 2016, p. 9.

⁷³⁰ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 225.

nenhum ato individualista será capaz de ignorar a responsabilidade coletiva ou social. Essa responsabilidade para com o ambiente social, representa considerar e assumir integralmente as consequências de nossos atos diários, independentemente das melhores ou das piores intenções. Somos nossos atos e exemplos, e não aquilo que supomos ser ou representar no imaginário subjetivo particular. É o preço que temos que pagar pela experiência coletiva e a convivência em sociedade, sendo que a faculdade de ação de cada indivíduo que, afinal, é uma faculdade política, só se torna realidade no contexto humano da comunidade. Arend questiona:

A moralidade diz respeito ao indivíduo na sua singularidade. O critério de certo e errado, a resposta à pergunta: “O que devo fazer?”, não depende, em última análise, nem dos hábitos e costumes que partilho com aqueles ao meu redor nem de uma ordem de origem divina ou humana, mas do que decido com respeito a mim mesma. Em outras palavras, não posso fazer certas coisas porque, depois de fazêlas, já não serei capaz de viver comigo mesma. Esse viver-comigo-mesma é mais do que a consciência de mim mesma (consciouness), mais do que a ciência de mim mesma (self-awareness), que me acompanha em qualquer coisa que faço e em qualquer estado em que me encontre. Estar comigo mesma e julgar por mim mesma é articulado e tornado real nos processos de pensamento, e todo processo de pensamento é uma atividade em que falo comigo mesma a respeito de tudo o que me diz respeito. Passarei a chamar o modo de existência presente nesse diálogo silencioso de mim comigo mesma de estar só (solitude). Assim, o estar só é mais do que os outros modos de estar sozinha, é diferente desses outros modos, particularmente e principalmente da solidão (loneliness) e do isolamento.⁷³¹

Daí a importância da apresentação de propostas para programas educacionais - sistemas de educação - para a criação de mecanismos de conscientização e de estímulos para a participação, cooperação e controle social, buscando-se elaborar estratégias para o estabelecimento de uma confiança social generalizada, estimulando-se a edificação de novos círculos virtuosos positivos, e a sensibilização dos indivíduos em relação às consequências nefastas do fenômeno da corrupção para a vida em sociedade.

Com um planejamento institucional sério e adequado – através da construção e da consolidação de sistemas educacionais universais e qualitativos, comprometidos com o fortalecimento de uma consciência coletiva –, num ambiente que prevaleça a

⁷³¹ ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 162-4.

igualdade social, oportunidades universais e o cumprimento de regras comuns a todos, os benefícios governamentais provenientes desta educação plantada como instrumento de transformação e controle social, poderemos superar muitos problemas sociais de ação coletiva, dentre os quais, o fenômeno da corrupção. Como chama a atenção o documentário educativo espanhol intitulado *Corrupción: O organismo nocivo*⁷³², é preciso reagir e denunciar o problema para que se possa ter algum êxito na modificação do sistema.

Para tanto, é necessário buscar a participação, cooperação e o controle social por parte de (quase) todos os grupos sociais, estabelecendo uma relação de parceria e confiança mútua, legitimando o processo de conquista da cidadania e da exigência pelo cumprimento material das promessas institucionais. O ponto central desta ideia⁷³³, portanto, ressalta a importância das instituições humanas para o fortalecimento de sistemas e programas educacionais, universais e qualitativos, que permitam a criação de uma consciência comunitária conjunta – individual e coletiva –, voltada à noção da experiência social, fundamentada na responsabilidade do convívio coletivo e harmônico, participativo e cooperativo, pelo estabelecimento de denominadores comuns, e, universal e plural, por essência.

Assim sendo, a educação como instrumento de transformação social, ao motivar a consciência individual e coletiva, estabelecendo uma confiança social generalizada, entre os próprios indivíduos e também em relação aos governantes que os representam – ajudando também a estabelecer continuamente círculos virtuosos positivos –, apresenta-se como um fator determinante para a resolução do fenômeno da corrupção quando compreendido como um problema de ação coletiva.

6.3 A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

⁷³² "Contra la Corrupción hay que reaccionar y denunciar para cambiar el Sistema". (EL DOCUMENTAL. **Corrupción:** El Organismo nocivo. Pandora Box TV. Disponível em: <http://corrupcionorganismonocivo.com/razones-para-hacer-el-documental.html>. Acesso em: 09 abr. 2020).

⁷³³ A partir das importantes contribuições dos autores acima referidos sobre a importância da educação como instrumento de transformação social.

A introdução de uma educação qualitativa universal planejada desde a primeira infância parece ser instrumento diferenciado no processo educativo de formação do caráter coletivo e social, ou seja, um importante instrumento de formação para a participação, cooperação e controle social, funcionando como mecanismo governamental estratégico de justiça social, igualdade de oportunidades e, conseqüentemente, de fator indutor de uma confiança social generalizada. Os poderes governamentais, portanto, devem ter especial atenção com a disposição de investimentos financeiros na educação gratuita de base comprometida com o universalismo e a condição humana comunitária, a partir da formação de pequenos cidadãos com o caráter voltado para a priorização dos interesses sociais. Ao que tudo indica, é fundamental cuidar da educação na primeira infância, investindo em políticas públicas diversas acessíveis a todos entornos sociais, fortalecendo, conseqüentemente, as políticas públicas fundamentais, como educação, saúde e assistência social, desde a primeira infância, com o desiderato de edificar uma sociedade mais inclusiva, igualitária e plural.

O período da primeira infância, considerado como aquele compreendido entre o nascimento e os seis anos de idade, destaca-se cientificamente como o período determinante para a consolidação de características fundamentais para a formação humana, justamente numa fase em que os infantes experimentam descobertas, comportamentos e relações com o meio ambiente que os rodeiam. Os estímulos humanos percebidos nesta faixa etária consolidam tendências para procederem, práticas e condutas que persistem para o resto da vida até a fase adulta. Desta forma, como veremos em seguida, os estudos demonstram que o investimento em uma educação qualitativa na primeira infância pode desenvolver virtudes natas do ser humano, ajudando seu crescimento individual e, notadamente, como indivíduo membro e comprometido com sua comunidade.

Assim identificada, a educação na primeira infância deve apostar no desenvolvimento integral dos infantes, estimulando a formação de uma cultura ética universal de comprometimento com o exercício da cidadania, ajudando na tarefa estatal de articular e propor as soluções adequadas para o vigor das políticas públicas e, em decorrência, para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da confiança social generalizada nos indivíduos e nos poderes governamentais. Na prática, isso pode

representar o planejamento direcionado para investimentos prioritários na estruturação de creches e docentes capacitados para formar adequadamente estes pequenos cidadãos, além de um serviço social público comprometido com o estudo social das famílias envolvidas, especialmente, em relação àquelas que demonstrem pontos de desequilíbrio e dificuldade no desenvolvimento educacional de determinados infantes. O desenvolvimento integral de uma política pública eficiente voltada para a primeira infância deve ser planejado a longo prazo, adequando uma pedagogia universal à peculiaridade de cada entorno social conforme suas características próprias.

A educação como instrumento de transformação social deve priorizar a semeadura de pequenos cidadãos, haja vista que a atenção à primeira infância, significa, antes de tudo, formar adultos íntegros comprometidos com o compartimento da vida em sociedade, respeitando as regras e as convenções sociais acessíveis, dispostas e impostas a todos os membros da comunidade. Os processos educacionais na primeira infância são importantes, não apenas para o crescimento físico e mental dos indivíduos, mas, visivelmente, para iniciação motivacional para a vida em sociedade. Quanto maiores e mais apropriados forem os estímulos e as boas condições de desenvolvimento humano, maiores serão as chances do estabelecimento de uma confiança social generalizada, haja vista que presentes, num futuro seguinte, seres humanos adultos comprometidos com uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. Nesse sentido, como aponta a equação realizada por Heckman⁷³⁴, em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, nos quais não existe qualquer comprometimento com uma educação de qualidade na primeira infância, os alunos, ao se desenvolverem em condições de pobreza e vulnerabilidade social, alcançam o ensino superior com um preparo intelectual e cívico inadequado, sem a possibilidade do desenvolvimento efetivo de uma consciência cidadã. Os ganhos de investimento na educação da primeira infância, portanto, podem causar impactos positivos dantescos no estabelecimento de uma confiança social generalizada. Conforme argumenta Heckman, a cada dólar investido na educação de um infante, obter-se-á um retorno anual aproximado de 13% (treze por cento)

⁷³⁴ HECKMAN, James J. Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir déficits, fortalecer a economia. *In: Heckman – The economics of human potential*. 7 dez. 2012. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/investir-no-desenvolvimento-na-primeira-infancia-reduzir-deficits-fortalecer-a-economia/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

das quantias investidas no sistema educacional. Resultados últimos de uma educação na primeira infância levada a sério pelos poderes governamentais, será possível obter uma importante redução dos índices de corrupção e desvios de conduta, assim como outros ganhos no capital social, com crianças, adolescentes e adultos educados e comprometidos para o exercício amplo da cidadania.

Heckman comprova que a priorização do investimento na primeira infância se apresenta como uma estratégia eficaz, inclusive, para o crescimento econômico de uma sociedade. Um processo educativo bem orientado para mentes em formação, com o desenvolvimento cerebral rápido e flexível, possibilita a potencialização das habilidades cognitivas e de formação do caráter – personalidade –, sendo capaz de motivar e socializar o indivíduo para a repartição comunitária na vida em sociedade, estabelecendo uma cultura ética universal e plural focada no respeito à experiência coletiva. Ao analisar os dados propostos no *Perry Preschool Project*⁷³⁵ – projeto social inovador que ajudou a transformar a vida de vários cidadãos a partir de uma educação de base primada pela alta qualidade – Heckman observou, após a análise de dois grupos de alunos divididos previamente com acesso a métodos educativos diferentes – o primeiro grupo recebendo uma educação pré-escolar qualitativa e universal e, o outro, em sentido contrário, uma educação convencional e medíocre – que os alunos que tiveram acesso à educação qualificada obtiveram êxitos maiores na vida adulta, com uma maior probabilidade de boa ocupação profissional e com uma tendência oposta ao cometimento de delitos e outros desvios de conduta. Ao analisar as informações contidas em 50 anos de desenvolvimento do *Perry Preschool Project*, Heckman concluiu que houve um retorno financeiro sobre o investimento de 7 a 10% ao ano, em razão dos níveis profissionais qualificados decorrentes de uma educação de base eficiente e, conseqüentemente, com o poder de redução dos gastos públicos com custos extras direcionados ao complemento das políticas fundamentais, como educação, saúde, trabalho e, inclusive, com a execução penal, reduzindo-se a incidência de crimes e, conseqüentemente, de criminosos cumprindo pena. Ademais, outros resultados provenientes dos círculos virtuosos positivos instalados, não foram apenas os alunos participantes que se beneficiaram do

⁷³⁵ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

programa, assim como também seus filhos, mais esclarecidos, educados e preparados para o desenvolvimento e a implementação de uma nova ética social universal comprometida com o ganho coletivo por meio do cumprimento indistinto das normas e regras. Como se vê, nesse espaço de vivência, a confiança social generalizada floresce com vigor e multiplica novas sementes e bons frutos.

O sucesso do *Perry Preschool Project* parece estar no método educacional prático que se apresenta como uma continuidade da vida real, onde grupos pequenos de infantes recebem muita atenção, orientação, informações e estímulos para a convivência participativa e cooperativa, interagindo ainda com a família e a comunidade. Os alunos recebem os estímulos e a confiança necessária para o desenvolvimento de suas qualidades e aptidões pessoais em favor da comunidade. Além disso, em tempos de indivíduos *'sem tempo'* para a família e para a complementação da educação de seus filhos, uma educação de qualidade integral na pré-escola se apresenta como uma solução factível para a formação de seres humanos pensantes comprometidos com uma ética universal baseada na experiência da vida em comunidade. Heckman equaciona a lógica de reforço e da necessária atenção que deve ser fornecida à educação na primeira infância:

Aqueles que buscam reduzir os déficits e fortalecer a economia devem fazer investimentos significativos em educação na primeira infância.

O trabalho inovador do professor Heckman com um grupo de economistas, psicólogos, estatísticos e neurocientistas mostra que o desenvolvimento na primeira infância influencia diretamente os resultados econômicos, na saúde e sociais para os indivíduos e para a sociedade. Ambientes adversos no início da vida criam déficits em competências e habilidades que reduzem a produtividade e aumentam os custos sociais – agravando, assim, os déficits financeiros arcados pelo povo.

O desenvolvimento na primeira infância impulsiona o sucesso na escola e na vida.

Um momento crítico para se moldar a produtividade é do nascimento até os cinco anos de idade, quando o cérebro se desenvolve rapidamente para construir as bases das habilidades cognitivas e de caráter necessárias para o sucesso na escola, saúde, carreira e na vida. A educação na primeira infância estimula as habilidades cognitivas juntamente com a atenção, motivação, autocontrole e sociabilidade – as características do caráter que transformam conhecimento em know-how e pessoas em cidadãos produtivos.

Investir em educação na primeira infância para crianças em risco é uma estratégia eficaz para reduzir os custos sociais.

Toda criança necessita de um apoio eficaz na primeira infância – e as crianças em risco em ambientes carentes têm menor probabilidade de

obtê-lo. Elas vêm de famílias que não possuem recursos educacionais, sociais e econômicos para fornecer a estimulação na primeira infância tão útil para o sucesso na escola, faculdade, carreira e na vida. Más condições de saúde, taxas de abandono escolar, pobreza e crime: podemos enfrentar esses problemas e reduzir substancialmente os custos para os contribuintes investindo em oportunidades de desenvolvimento para crianças em risco.

Investir em educação na primeira infância é uma estratégia de baixo custo para promover o crescimento econômico.

Nosso futuro econômico depende do fornecimento de ferramentas para a ascensão social e para o desenvolvimento de uma força de trabalho altamente instruída e qualificada. A educação na primeira infância é a forma mais eficiente de se atingir esses objetivos:

- A análise do programa Perry Preschool feita pelo professor Heckman mostra um retorno sobre o investimento de 7 a 10% ao ano, com base no aumento da escolaridade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e gastos do sistema de justiça penal.*

- É muito provável que muitos outros programas para a primeira infância sejam igualmente eficazes. Analistas do estudo do Chicago Child-Parent Center estimaram em \$48.000 os benefícios por criança para o povo, a partir de uma pré-escola pública em meio período destinada a crianças em risco. Estima-se que ao atingir 20 anos de idade, os participantes apresentem maior probabilidade de conclusão do ensino médio – e terão menor probabilidade de repetência, de necessitar de reforço escolar ou de serem presos. O retorno estimado sobre o investimento foi de \$7 para cada dólar investido.*

Mantenha os seguintes princípios em mente para realizar investimentos públicos eficientes e eficazes que reduzam déficits e fortaleçam a economia:

- Investir em educação na primeira infância é uma estratégia de baixo custo – mesmo durante uma crise orçamentária. A redução do déficit somente virá a partir de um investimento mais inteligente do dinheiro público e privado. Os dados mostram que uma das estratégias mais eficazes para o crescimento econômico é investir no desenvolvimento de crianças pequenas em risco. Os custos de curto prazo são mais do que compensados pelos benefícios imediatos e de longo prazo, em função da redução da necessidade de ensino especial e de recuperação, de melhores resultados na área de saúde, da redução da necessidade de serviços sociais, de menores custos de justiça penal e do aumento da autossuficiência e da produtividade entre as famílias.*

- Priorizar o investimento em educação de qualidade na primeira infância para crianças em risco. Todas as famílias estão sob pressão crescente; as famílias carentes são pressionadas até o limite. Elas têm menos recursos para investir em um desenvolvimento eficaz na primeira infância. Sem recursos como “orientação aos pais” e programas de educação para a primeira infância, muitas crianças em risco não têm o desenvolvimento que é a base para o sucesso. Elas sofrem pelo resto de suas vidas – e todos nós pagamos o preço de maiores custos sociais e diminuição da prosperidade econômica.*

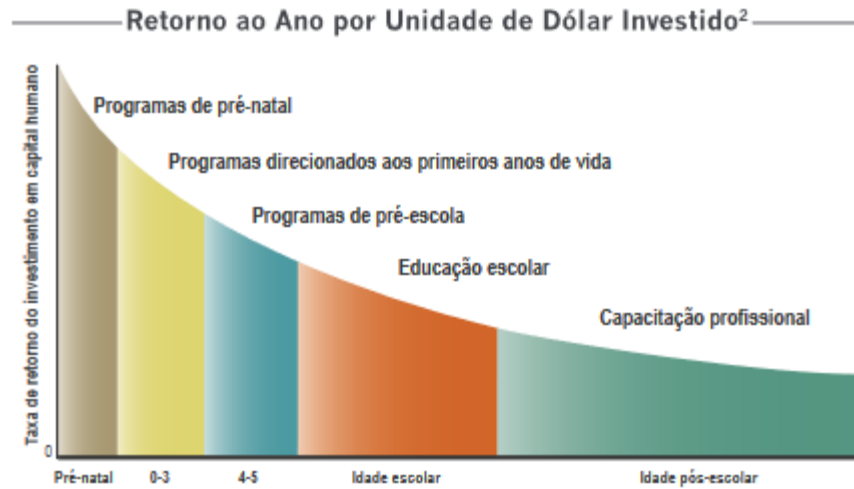
- *Desenvolver habilidades cognitivas E o caráter no início da vida. Investir na “criança como um todo”. A educação eficaz na primeira infância abrange as habilidades cognitivas e as características de caráter como atenção, controle de impulsos, persistência e trabalho em equipe. Juntos, a cognição e o caráter impulsionam o sucesso na educação, na carreira e na vida – com o desenvolvimento do caráter sendo geralmente o fator mais importante.*
- *Fornecer recursos de desenvolvimento para as crianças E suas famílias. O investimento direto no desenvolvimento da criança no início da vida é complementado pelo investimento nos pais e no contexto familiar. A qualidade da educação na primeira infância desde o nascimento até os cinco anos de idade, juntamente com iniciativas de orientação aos pais, tais como programas de visitas domiciliares aos pais e mães adolescentes, têm se mostrado eficazes e garantem mais investimentos.*
- *Investir, desenvolver e manter para produzir ganhos. Investir em recursos de desenvolvimento para crianças em risco. Desenvolver suas habilidades cognitivas e o caráter desde o nascimento até os cinco anos de idade, quando é mais importante. Manter os ganhos do desenvolvimento no início da vida com educação eficaz até a idade adulta. Ganhar cidadãos mais capazes, produtivos e úteis, que pagam dividendos para as gerações vindouras.*⁷³⁶

Em síntese, os investimentos direcionados ao desenvolvimento educacional na primeira infância podem reduzir deficiências e custos sociais e econômicos diversos, fortalecendo consideravelmente os respectivos entornos institucionais. O *Retorno ao Ano por Unidade de Dólar Investido*⁷³⁷ é realmente expressivo:

Figura 46 – Retorno ao Ano por Unidade de Dólar Investido

⁷³⁶ HECKMAN, James J. Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir déficits, fortalecer a economia. *In: Heckman – The economics of human potential*. 7 dez. 2012. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/investir-no-desenvolvimento-na-primeira-infancia-reduzir-deficits-fortalecer-a-economia/>. Acesso em: 28 mar. 2020.

⁷³⁷ HECKMAN, James J. Schools, Skills and Synapses. *In: Economic Inquiry*, vol. 3, n. 46, p. 289-324, 2008.



Como podemos deduzir com evidências próprias, a priorização da educação de qualidade na primeira infância é um desafio governamental que requer mudanças de posturas dos órgãos educacionais, passando-se a repensar o sistema educativo tradicional/formal, para a implementação de um sistema qualitativo e integral que possa estabelecer habilidades individuais a serviço do corpo social, criando seres pensantes preparados para o exercício da cidadania. Como comprova a experiência do programa *Perry Preschool Project*, alunos/infantes educados se tornar-se-ão adultos bem-sucedidos e, conseqüentemente, agentes do exercício da cidadania ativa, incentivadores da confiança social generalizada que se faz necessária para a criação de círculos virtuosos positivos que possam firmar e estabelecer uma nova cultura ética comprometida com a participação, cooperação e controle social. Com a reprodução destes círculos virtuosos positivos, outros fatores sofrem a influência do processo educativo qualificado de base, inclusive, os índices de corrupção, com uma visível diminuição e maior controle social do fenômeno.

A educação qualitativa na primeira infância também deve ensinar o exercício da reflexão e do pensamento para a distinção dos valores morais e da importância da ação coletiva, reconhecendo no problema do fenômeno da corrupção um grave entrave para a vida regrada e cooperativa em comunidade. Os ensinamentos de valores morais exigem a reflexão e a análise sobre as conseqüências de nossos comportamentos individuais e sociais, sendo necessária a compreensão da importância de valores

fundamentais para o sucesso da vida em sociedade, como a participação, a cooperação, a solidariedade, o respeito e a tolerância, dentre outros. É preciso inculcar o dever/direito de orientação social para o comprometimento da experiência coletiva, priorizando-se os interesses sociais quando em conflito com os interesses individuais.

Por uma educação de primeira infância que sirva de instrumento efetivo e catalisador para uma ampla transformação social torna-se necessário entender o ensinamento de valores universais que devam ser compreendidos a partir da própria condição humana. A educação destes valores morais universais, solidificados por denominadores comuns ao longo da história da humanidade, deve proporcionar o pensamento individual crítico para a escolha de nossos exemplos e a tomada de decisões em sociedade.

Nesse sentido, importantes são as reflexões propostas por Wilkinson e Pickett⁷³⁸ sobre as desigualdades econômicas no mundo, notadamente em determinados entornos sociais débeis, parciais e desacreditados, com amplos e sérios impactos nas comunidades locais. Inicialmente os autores identificam que também em entornos sociais desenvolvidos – muitos dos quais parecem já terem esgotado o crescimento econômico –, os indicadores de saúde, felicidade e de bem-estar, dentre outros, não determinam obrigatoriamente ganhos sociais generalizados e distribuídos para todos os membros da sociedade. Por outro lado, comparando indicadores sociais e de saúde com o nível de desigualdade, também apresentam uma análise dos problemas sociais, constatando que quanto mais desiguais os entornos sociais se apresentam, maiores serão os índices de problemas sociais, como na área da saúde, por exemplo. Como advertem, a desigualdade social deixa marcas visíveis, influenciando negativamente o comportamento dos indivíduos, gerando uma desconfiança social generalizada e círculos viciosos negativos aspirais que se reproduzem continuamente.

Como se depreende, nos entornos sociais em que a desigualdade é mais elevada, os indicadores sociais e de saúde são piores em comparação com outros entornos sociais onde prevalecem índices de igualdade econômica. As diferenças nos

⁷³⁸ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 1-374.

indicadores constatados em sociedades mais e menos igualitárias são grandes, sendo que os problemas se acentuam em comunidades mais desiguais.

Dentre as alternativas possíveis constatadas por Wilkinson e Pickett, parece ser própria a compreensão da biologia humana e sua necessária relação com a natureza das relações sociais estabelecidas em comunidade, sendo que a evolução humana desenvolveu valores universais como a cooperação social, em que pese, em sentido oposto, a edificação de estruturas sociais baseadas na desigualdade e na imposição arbitrária do poder. Nesse passo, uma educação qualitativa comprometida com a criação de uma ética universal de participação, cooperação e controle social, apresenta-se indubitavelmente como um importante instrumento de transformação social.

Por fim, os autores, além de abordarem questões relacionadas à desigualdade social e econômica, reforçam a importância da construção de sociedades mais igualitárias a partir do desenvolvimento educacional, ressaltada a importância da educação como instrumento de transformação social para o desenvolvimento de entornos sociais mais fortes, imparciais, confiáveis e justos. Indivíduos educados, desde a primeira infância, podem se transformar em cidadãos plenos, com um maior grau de instrução e sucesso profissional, ou seja, indivíduos mais propensos a serem úteis para o desenvolvimento saudável da comunidade. Sobre a educação tradicional, o contexto familiar e a importância da igualdade de oportunidades, os autores consideram:

Embora boas escolas façam a diferença, a maior influência para a conquista educacional – o que define o bom desempenho escolar e mais tarde a educação superior – é o contexto familiar. Num relatório sobre o futuro da educação na Grã-Bretanha, Melissa Benn e Fiona Militar descrevem como:

“Um dos maiores problemas das escolas britânicas é o desnível entre ricos e pobres e a enorme disparidade nos contextos familiares das crianças e do capital social e cultural que elas levam para a carteira escolar”.

As crianças se saem melhor se os pais tiverem rendas mais altas e eles próprios mais instrução, se vierem de lares onde haja um lugar para estudar, livros de consulta e jornais e onde a educação seja valorizada. O envolvimento dos pais na educação dos filhos é ainda mais importante. Então por que, quando todas as sociedades desenvolvidas estão comprometidas com educação e igualdade de oportunidades (pelo menos em teoria), por melhor que seja o sistema escolar, as crianças desfavorecidas têm pior desempenho e perdem a miríade de benefícios que a educação oferece? Como veremos, algumas sociedades chegam

*muito mais perto de alcançar igualdade de oportunidades do que as outras.*⁷³⁹

A respeito da potencialidade de retorno dos investimentos realizados prioritariamente na primeira infância menos assistida, novamente Heckman complementa com fortes evidências:

*A maior taxa de retorno do desenvolvimento na primeira infância ocorre quando se investe o mais cedo possível, desde o nascimento até os cinco anos de idade, em famílias carentes. Começar na idade de três ou quatro anos é um pouco tarde demais, pois significa não reconhecer que habilidades geram habilidades de uma forma complementar e dinâmica. Os esforços devem se concentrar nos primeiros anos em busca de maior eficiência e eficácia. O melhor investimento é na qualidade do desenvolvimento na primeira infância, desde o nascimento até os cinco anos, para crianças carentes e suas famílias.*⁷⁴⁰

Abreu⁷⁴¹, por seu turno reforça a educação como potente instrumento psicológico para a transformação social, notadamente na primeira infância, sugerindo o ensino de processos de aprendizagem que conscientizem crianças contra práticas e comportamentos corruptos, similares aos programas educativos já desenvolvidos na área do meio ambiente, tendo na ação coletiva, o condicionamento para comportamentos futuros diante dos dilemas sociais complexos que se apresentem. A importância da educação na primeira infância consiste justamente na formação de uma nova geração conscientizada e preparada para a experiência coletiva, enfim, uma nova geração que possa criar adultos intransigentes com a má-governança e o fenômeno da corrupção, incentivando assim uma confiança social, generalizada e, conseqüentemente, a criação de círculos virtuosos positivos que incentivem a prevalência dos interesses sociais e coletivos. A autora assevera:

No domínio da Psicologia, a educação, em particular ao nível básico, assente em processos de aprendizagem de comportamentos

⁷³⁹ WIKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 151-2.

⁷⁴⁰ HECKMAN, James J. Schools, Skills and Synapses. **In: Economic Inquiry**, vol. 3, n. 46, p. 289-324, 2008.

⁷⁴¹ ABREU, Cristina. **A economia da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas**. 1. ed., Porto: CEPESE/Fronteira do Caos Editores Ltda, 2011. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/a-economia-da-corrupcao-nas-sociedades-desenvolvidas-contemporaneas/ler-em-pdf/@@download/file/A%20Economia%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20Sociedades%20Desenvolvidas%20Contempor%C3%A2neas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

anticorrupção, à semelhança dos programas educativos pro ambientais, permitindo condicionar comportamentos futuros, à luz do conceito de programação mental colectiva de Geert Hofstede traduzir-se-á em custos marginais de produção de decisões elevados versus ausência de currículos escolares com estes conteúdos nos níveis básico e secundário. Essas novas gerações informadas, consciencializadas, serão potencialmente punitivas e intransigentes em matéria de má utilização dos dinheiros públicos, de ausência de transparência, gerando então um clima social, o qual se traduzirá em custos marginais de produção acrescidos conduzindo à própria alteração das instituições ao longo do tempo.⁷⁴²

Wilkinson e Pickett⁷⁴³, com propriedade científica, reclamam a importância dos cuidados com a previdência educacional, ressaltando a relevância de investimentos prioritários na educação da primeira infância. A atenção dos pais aos filhos na primeira idade é instrumento inicial observado em determinados entornos sociais bem-sucedidos no desenvolvimento de cidadãos adultos produtivos, honestos e comprometidos com a participação, cooperação e controle social. Estes entornos conseguiram melhorar a qualidade da educação na primeira infância por meio de investimentos e estímulos sociais, com destaque para programas que promovam equilíbrio entre as atividades laborativas e vida pessoal, inclusive com o repasse de dinheiro para apoiar o desenvolvimento inicial de crianças, assim como – talvez o mais importante –, para o estímulo do fortalecimento de uma educação universal infantil qualificada e prioritária.

Como comprovam as experiências práticas constatadas, programas destinados ao fortalecimento da educação na primeira infância estimulam e potencializam o desenvolvimento físico e cognitivo dos infantes, incentivando igualmente o desenvolvimento de um espírito social e de valorização do grupo, uma vez que comprometido com uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. Um sistema educacional que prioriza uma educação infantil de qualidade estabelece alterações poderosas na vida dos indivíduos, inclusive, sob o ponto de vista econômico, representando um investimento altamente lucrativo. Os experimentos

⁷⁴² ABREU, Cristina. **A economia da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas**. 1. ed., Porto: CEPESE/Fronteira do Caos Editores Ltda, 2011. Disponível em: <https://www.cepese.pt/porta/pt/publicacoes/obras/a-economia-da-corrupcao-nas-sociedades-desenvolvidas-contemporaneas/ler-em-pdf/@@download/file/A%20Economia%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20Sociedades%20Desenvolvidas%20Contempor%C3%A2neas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020, p. 21.

⁷⁴³ WIKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível**: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 158-61.

referidos pelos autores demonstram que crianças desfavorecidas que receberam educação de alta qualidade na primeira infância estão propensas a se transformarem em adultos mais bem-sucedidos, longe da criminalidade, e com atuação profissional bem remunerada. Os investimentos governamentais em programas educativos de qualidade desde a primeira infância podem estabelecer um retorno substancial para todo o corpo social. Como afirmam Wilkinson e Pickett, ser previdente com a educação primeira, pode ser uma atitude decisiva:

Siddiqi e colaboradores enfatizam que uma classificação elevada em leitura e baixa desigualdade social da capacidade de leitura são encontradas em nações “marcadas por provisões previdenciárias mais fortes”. Voltaremos a esse ponto no Capítulo 12, quando analisaremos o gasto público em educação em relação à desigualdade de renda. Mas de que outras maneiras a desigualdade afeta os resultados educacionais? Uma conexão importante tende a se dar através do impacto que a desigualdade provoca na qualidade da vida familiar e dos relacionamentos. As desigualdades sociais no desenvolvimento da primeira infância estão entrincheiradas muito antes do início da educação formal. Atualmente temos vasto conhecimento da importância dos primeiros anos para o futuro desenvolvimento – o aprendizado se inicia no berço e os primeiros anos de vida representam um período crítico para o desenvolvimento do cérebro. Esse aprendizado precoce pode ser estimulado ou inibido pelo ambiente no qual a criança se cria. Um amplo estudo no reino Unido descobriu que, aos 3 anos, as crianças oriundas de famílias desfavorecidas já estavam propensas a ficar educacionalmente um ano atrasadas em relação às crianças de famílias mais privilegiadas. Um ambiente social estimulante é essencial para o aprendizado precoce. Bebês e crianças pequenas necessitam de ambientes amorosos e receptivos. É preciso que se fale e interaja com elas, que sejam amadas. Elas precisam de oportunidades para brincar, falar e explorar seu mundo e devem ser estimuladas dentro de limites seguros, em vez de reprimidas em suas atividades ou punidas. Tudo isso é mais difícil de proporcionar quando os pais e outros responsáveis são pobres, estressados ou desassistidos.

No Capítulo 4 descrevemos como a qualidade geral das relações sociais é mais baixa em sociedades mais desiguais e nos Capítulos 5 e 6 mostramos como a desigualdade está ligada a uma saúde física e mental precária e a um maior abuso de entorpecentes. Portanto, não é um grande salto pensar como a vida numa sociedade mais hierárquica e desconfiada pode afetar as relações íntimas, doméstica e a vida familiar. Conflito doméstico e violência, doença mental dos genitores, falta de recursos e tempo para o lazer, tudo irá combinar para afetar o desenvolvimento da criança. Os resultados dessas tensões talvez possam ser vistos numa análise feita pelos economistas Robert Frank e Adam Levine, da Universidade de Cornell. Eles mostraram que nos Estados Unidos os municípios que tiveram os maiores aumentos em desigualdade de renda foram os mesmos que sofreram as maiores altas em taxas de divórcio. As

crianças que vivem com famílias de baixa renda passam por situações mais conflituosas e conhecem a ruptura familiar, além de estar mais propensas a testemunhar ou vivenciar violência, assim como a viver em moradias mais populosas, ruidosas e precárias – a qualidade do ambiente familiar está diretamente relacionada à renda. O modo como os pais se comportam em relação à relativa pobreza (não ter o mínimo de renda para manter o padrão médio da sociedade em que vivem) atinge os filhos – há demonstrações de que algumas famílias são impermeáveis a tais problemas, ao passo que outras regem com uma autoridade mais punitiva e com ausência de receptividade, até o ponto de se tornar negligentes ou abusivas. Mais uma vez, é importante notar que as dificuldades nas relações familiares e de paternidade não se limitam aos pobres. A socióloga Annette Lareau descreve como a paternidade difere entre a classe média, a classe operária e as famílias pobres na América: há diferenças fundamentais na organização da vida cotidiana, no uso da linguagem e no grau em que as famílias são socialmente conectadas. Descobrimos que no UK Millennium Cohort Study [Estudo Coorte do Milênio no Reino Unido], um grande levantamento entre crianças nascidas em 2000 e 2001, mesmo as mães que ocupam o segundo lugar antes do topo da escala social são propensas a relatar sentimentos de incompetência como mães ou de ter uma má relação com seus filhos, em comparação com as que ocupam a primeira posição.

As sociedades podem fazer muito para melhorar as tensões familiares e apoiar o desenvolvimento infantil precoce. Desde o início da vida, algumas sociedades fazem mais do que outras para promover uma ligação segura entre mãe e filho através de provisão de licença-maternidade remunerada para mães que trabalham. Usando dados sobre a duração da licença-maternidade remunerada, fornecidos pela Clearinghouse on International Developments in Child, Youth and Family Policies [Câmara de Desenvolvimento Internacional das Políticas para a Infância, a Juventude e a Família] da Columbia University, descobrimos que países mais igualitários oferecem períodos mais longos de licença-maternidade remunerada.

A Suécia oferece Licença-maternidade (que pode ser dividida entre a mãe e o pai) com 80% de reposição do salário até 18 meses da criança; mais outros três meses podem ser requeridos a uma taxa básica de remuneração e depois outros três meses de licença não remunerada. A Noruega concede (novamente para a mãe ou pai) um ano de licença com reposição salarial de 80%, ou seis meses e meio com 100%. Em contrapartida, os Estados Unidos e a Austrália não oferecem direito legal à licença remunerada – na Austrália os pais podem tirar licença de um ano sem remuneração e, nos Estados Unidos, de três meses.

Assim como permitir a licença-maternidade, as sociedades podem melhorar a qualidade da primeira infância por meio da provisão de subsídios familiares e benefícios fiscais, moradia subvencionada pelo governo, atendimento à saúde, programas que promovam equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, impondo remunerações de apoio à criança e, talvez o mais importante, por meio do fortalecimento de uma infância de alta qualidade.

Programas educativos infantis precoces podem fomentar o desenvolvimento físico e cognitivo, assim como o desenvolvimento social

*e emocional. Podem alterar trajetórias de longo prazo na vida das crianças e análises de custo-benefício mostram que são investimentos altamente lucrativos. Em experimentos, as crianças desfavorecidas que receberam educação de alta qualidade na primeira infância são menos propensas a necessitar de reforço escolar, a se envolver com a criminalidade e ganham salários mais altos quando adultos. Tudo isso acrescenta um retorno substancial aos investimentos governamentais em tais programas.*⁷⁴⁴

A conclusão coerente apresentada por Wilkinson e Pickett comprova que oportunidades desiguais de aprendizado determinam resultados potencialmente diversos e opostos. Nesse particular, muito interessantes os resultados apresentados pelas economistas Karla Hoff e Priyanka Pandey, a partir da realização de um experimento educacional inovador e surpreendente. As economistas reuniram meninos de casta alta e de casta baixa da Índia, repassando tarefas consistentes em montagens de quebra-cabeças, constatando que o desempenho e comportamento educativo foram profundamente alterados conforme os estímulos e sentimentos recebidos do meio ambiente, notadamente no que respeita às expectativas sociais esperadas em relação aos comportamentos dos indivíduos.

Quando nossa expectativa é negativa em relação aos nossos atos, ou seja, quando somos vistos – e nos enxergamos – como inferiores, as habilidades humanas se retraem e apresentam um desempenho inferior. Isso porque, absorvemos melhor a educação num ambiente de aprendizado que estimule a confiança e a autoestima individual, onde possamos estar seguros que podemos dar conta do recado. Quando nos sentimos confiantes e fortes, o cérebro humano produz uma química favorável ao bem-estar dos indivíduos, auxiliando na memória, atenção e na disposição para a resolução de problemas. Desta forma, parece evidente que uma educação qualificada na primeira infância tenha o poder de incentivar o aprendizado e determinar conquistas formadoras de um processo educacional voltado para a construção de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. Os autores destacam:

Até agora descrevemos modos pelos quais uma maior desigualdade pode afetar o desenvolvimento infantil através de seu impacto na vida familiar e nas relações. Mas também há demonstrações de efeitos mais diretos da desigualdade sobre as habilidades cognitivas e o aprendizado da criança.

⁷⁴⁴ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 158-61.

Em 2004, as economistas do Banco Mundial Karla Hoff e Priyanka Pandey relataram os resultados de um experimento notável. Elas reuniram 321 meninos de 11 a 12 anos de casta alta e 321 de casta baixa de vilarejos rurais da Índia e lhes propuseram a tarefa de montar quebra-cabeças. Primeiro, os meninos executaram a tarefa sem ter conhecimento da casta uns dos outros. Sob essas condições, os meninos de casta inferior realizaram um trabalho tão bom quanto os de casta alta, de fato até um pouco melhor.

Depois, o experimento foi repetido, mas dessa vez cada menino foi requisitado a confirmar seu nome, vilarejo, dos nomes do pai, do avô e da casta. Após esse anúncio público da casta, os meninos resolveram mais jogos de quebra-cabeça e dessa vez houve uma grande diferença entre as castas no resultado – o desempenho dos meninos da casta baixa caiu de modo significativo (Figura 8.5).

Essa demonstração gritante de que desempenho e comportamento numa tarefa educativa podem ser profundamente afetados pelo modo como sentimos que somos vistos e julgados pelos outros. Quando esperamos ser vistos como inferiores, nossas habilidades parecem diminuir.

O mesmo fenômeno foi demonstrado, de modo bastante convincente em experimentos com estudantes brancos e negros de ensino nos Estados Unidos, pelos psicólogos sociais Claude Steele, da Universidade de Stanford, e Joshua Aronson, da Universidade de Nova York. Num estudo eles aplicaram a cursos de graduação. Numa situação, os estudantes eram informados de que era um teste de aptidão; numa segunda situação, dizia-se que não era uma medida de aptidão. Os estudantes brancos tiveram o mesmo desempenho sob as duas condições, mas os negros tiveram um desempenho muito pior quando acharam que sua aptidão estava em julgamento. Steele e Aronson rotularam esse efeito de “ameaça de estereótipo” e atualmente está rpvado que é um efeito geral, que se aplica a diferenças de sexo, assim como a diferenças raciais e étnicas.

Apesar do trabalho mencionado sobre ansiedade social e os efeitos de ser julgado negativamente que discutimos no Capítulo 3, talvez seja surpreendente a facilidade com que os estereótipos e as ameaças ao estereótipo são estabelecidos, mesmo em condições artificiais. Jane Elliott, uma professora primária americana, fez uma experiência com seus alunos em 1968, num esforço para lhes ensinar algo sobre desigualdade racial e injustiça. Ela disse que os cientistas tinham demonstrado que pessoas de olhos azuis eram mais inteligentes e tinham mais probabilidade de ser bem-sucedidas do que as de olhos castanhos, que eram preguiçosas e burras. Ela dividiu a turma em grupos de olhos azuis e olhos castanhos e deu ao primeiro, privilégios extras, elogio e atenção. O grupo de olhos azuis rapidamente fez valer sua superioridade em relação às crianças de olhos castanhos, tratando-as com desdém, e seu desempenho escolar melhorou. O grupo de olhos castanhos tão rapidamente quanto o outro adotou uma timidez submissa e suas notas caíram. Após alguns dias, Elliot disse que às crianças que tinha recebido a informação de modo invertido e que na verdade eram os olhos castanhos que indicavam superioridade. A situação da sala de aula rapidamente se inverteu.

Novos avanços em neurologia fornecem explicações biológicas de como nosso aprendizado é afetado pelos sentimentos. Aprendemos melhor em ambientes estimulantes quando temos certeza de que podemos vencer. Quando nos sentimos felizes e confiantes, nosso cérebro se beneficia com a liberação da dopamina, o agente químico gratificante, que ainda auxilia a memória, atenção e solução de problemas. Também nos beneficiamos com a serotonina, que melhora o humor, e com adrenalina, que nos ajuda a ter o melhor desempenho possível. Quando nos sentimos ameaçados, impotentes e tenso, nosso organismo é inundado pelo hormônio cortisol, que inibe nosso pensamento e nossa memória. Portanto, as desigualdades do tipo que estamos descrevendo neste capítulo, na sociedade e nas nossas escolas têm um efeito direto e demonstrável em nosso cérebro, no aprendizado e na conquista educacional.⁷⁴⁵

A importância de um investimento prioritário na educação na primeira infância se justifica cientificamente, representando derradeiro instrumento de transformação social, podendo interferir com eficiência no processo de desenvolvimento individual e das próprias instituições humanas, gerando confiança social generalizada e, conseqüentemente, criando círculos virtuosos positivos eficazes para o reestabelecimento de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, notadamente em entornos institucionais débeis onde esta se apresenta como um dilema de ação coletiva.

Vale, pois, a lição dos especialistas: Quanto antes houver uma atenção prioritária para educação de qualidade na primeira infância, com planejamento e capacitação adequados, o retorno do investimento virá com resultados vigorosos e positivos na confiança social generalizada e no desenvolvimento social, econômico e político da comunidade. É exatamente a consciência individual da importância da coletividade que possibilita a igualdade e o respeito universal entre os povos e indivíduos. Somente através de uma educação qualificada desde a primeira infância – estimulante, amorosa, instrumental e responsável – é que se poderá alcançar uma cultura ética universal comprometida com a prevalência da experiência da vida em comunidade.

6.4 EXPERIÊNCIAS EDUCATIVAS UNIVERSAIS

⁷⁴⁵ WIKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 161-3.

Como visto no item 5.2. do capítulo anterior, intitulado *O Dilema da Ação Coletiva*, os ensinamentos da economista Ostrom⁷⁴⁶, a partir da apresentação de soluções para a *'tragédia dos comuns'* de Hardin⁷⁴⁷, contestando as soluções originais consistentes no poder de determinação de uma autoridade externa central e, ainda, na fiscalização privada da conservação dos bens e recursos comuns, Ostrom propõe uma solução para a resolução dos problemas de ação coletiva, ao analisar exemplos singulares de atuações comunitárias de autogestão sustentável e permanente, na qual se manteve o conceito fundamental de administração coletiva dos recursos e bens públicos sem a participação de uma suprema autoridade externa. A gestão comunitária ora sugerida, indica o implemento de instituições participativas, cooperativas e de controle social, contínuas, organizadas e gerenciadas pelos próprios indivíduos que exploram os bens e os recursos comuns através de regras e de mecanismos preestabelecidos pela própria comunidade.

A visão de Ostrom acrescenta sobre maneira para o estabelecimento de uma educação que funcione como instrumento de transformação social ao analisar as condições em que determinadas experiências práticas possibilitaram o estabelecimento de arranjos institucionais que permitiram a ação coletiva como resolução de problemas comuns das comunidades locais. Nessa toada, instituições fortes, imparciais e confiáveis, podem estabelecer compromissos e ações com as quais todos os cidadãos estarão em conformidade, haja vista que todos estarão propensos a obedecer às novas regras e a observar o efetivo cumprimento destas por parte dos demais integrantes do grupo.

Assim, em sentido contrário, em entornos sociais com instituições débeis, parciais e desacreditadas, onde o fenômeno da corrupção pode se apresentar como um problema de ação coletiva, é difícil superar a desconfiança social generalizada, haja vista que a sociedade está acostumada com os altos níveis da corrupção, havendo uma expectativa dos indivíduos na resolução de seus problemas através de estratégias individualistas, mesmo que esses problemas sejam compartilhados com a grande maioria

⁷⁴⁶ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁷⁴⁷ HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

dos indivíduos da comunidade. Nessas condições, o desenvolvimento de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social da corrupção, resta inviabilizada, pois os indivíduos não encontram incentivos ou não estão condicionados a utilizar os mecanismos de controle social que eventuais reformas institucionais possam introduzir no sistema institucional governamental. Estabelecidos círculos viciosos negativos contínuos, ausentes outros tipos de fatores que possam romper esta lógica, os indivíduos continuarão a operar com o mesmo proceder individualista em busca da satisfação de seus interesses particulares. Como já observamos no item 5.3. do capítulo anterior, identificado como *A Corrupção como Problema de Ação Coletiva*, quando isso ocorre, a luta contra o fenômeno da corrupção se apresenta como um complexo e difícil dilema de ação coletiva, ou seja, muito embora todos os indivíduos da comunidade desejem a solidificação de instituições fortes, imparciais e confiáveis, portanto, avessas a práticas corruptas, na prática quase nenhum deles encontra incentivos para abandonar as velhas práticas clientelistas adotadas pelo sistema governamental corrupto.

Nestes ambientes institucionais com altos níveis da corrupção nos quais os comportamentos individuais e governamentais são duvidosos e instáveis, uma vez que não obedecem ou se sujeitam às regras gerais impostas, a educação pode funcionar como importante instrumento de transformação social, mais precisamente, como observa Ostrom, ao analisar experiências comunitárias para implementação de ações coletivas eficientes, qualificando-se como instrumento adequado para desenvolver uma forma de organização humana participativa e cooperativa determinada através da própria comunidade local.

Evidentemente, por óbvio, a consolidação de um sistema educacional qualitativo e instrumental, não se apresenta como uma tarefa simples e matemática, merecendo nossa atenção os exemplos e as experiências passadas e presentes, que obtiveram êxito em contribuir para a construção de uma cultura da ação coletiva, o que exige, inevitavelmente, um ambiente onde a confiança social generalizada prevaleça, havendo uma expectativa por parte dos indivíduos que os demais integrantes da comunidade cumpram igualmente as regras preestabelecidas, assim como as instituições governamentais se apresentem fortes, imparciais e confiáveis. Se voltarmos novamente

à análise das comunidades observadas por Ostrom, verificaremos que estes entornos sociais resolveram seus problemas a partir da consideração plural de todos os indivíduos do grupo, fortalecendo o senso de responsabilidade individual e de comprometimento com a comunidade. O estabelecimento de um pacto comunitário exequível por todos, ao mesmo tempo em que consolidou uma confiança social generalizada, ajudou a superar a tentação individual do oportunismo imediato para a resolução dos problemas, o que permitiu romper a lógica racional individual para sobrepor os interesses sociais e coletivos em nome da comunidade. Essas comunidades foram capazes de resolver seus problemas de ação coletiva na medida em que souberam desenvolver um forte senso comunitário, ou seja, uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social.

As administrações locais estudadas por Ostrom, a partir da análise de comunidades que conseguiram estabelecer uma lógica coletiva avessa a comportamentos egoístas e individualistas, revelou que, desde que o conjunto de princípios e de regras comunitárias seja estabelecido de forma plural, havendo uma confiança social generalizada no cumprimento do pacto comunitário, é possível evitar a exploração individualista dos bens e dos recursos comuns, fazendo prevalecer os interesses sociais e coletivos em benefício de toda a comunidade.

Como referido alhures, Ostrom, ao analisar como determinadas comunidades conseguiram gerenciar o uso dos bens e recursos comuns, comprovou empiricamente que um conjunto de valores comunitários comuns não será necessariamente mal administrado pelos próprios membros da comunidade. Os estudos destes casos empíricos sugerem soluções práticas para os diversos problemas de ação coletiva que se apresentem na vida comunitária. Em que pese, em universos menos complexos, as conclusões empíricas dos casos analisados por Ostrom, podem ajudar a estabelecer alguns denominadores comuns para a formatação de uma educação qualitativa e instrumental para a transformação social a partir de seres críticos, pensantes e comunitários.

Os ensinamentos de Ostrom, além de desafiar a armadilha social proposta pela *'tragédia dos comuns'*, indicam que a solução pode estar na participação, cooperação e controle social realizado pela própria comunidade local. Desta forma, as

conclusões empíricas determinadas por Ostrom reclamam contra a fatalidade da teoria microeconômica ortodoxa, por meio da *Teoria dos Jogos* e da lógica da repetição indefinida dos jogos, pois os indivíduos fariam suas escolhas a partir de fatores práticos constatados e das expectativas futuras em relação às ações dos demais indivíduos e da própria atuação governamental. O modelo teórico indica que os indivíduos tendem a não cooperar socialmente, ou só o fazem, em caso de restrições. Entretanto, Ostrom altera esta lógica ao comprovar que os indivíduos podem interagir localmente de forma organizada e cooperativa, colocando em xeque a visão tradicional sobre o problema da ação coletiva.

Vejam, por exemplo, o caso dos sistemas de irrigação no Nepal⁷⁴⁸, onde se constatou um grave problema de ação coletiva em relação ao uso comum e comunitário dos sistemas de gestão de irrigação de campos de cultivo em algumas aldeias no Nepal. Ao analisar e fazer uma comparação entre os resultados obtidos a partir das propostas do governo central e daquelas apresentadas pelos agricultores locais, pode-se constatar uma tendência egoísta e individualista dos agricultores quando a solução foi imposta pelo poder estatal, sendo que, em sentido contrário, em situações que os próprios agricultores determinaram soluções práticas para os sistemas de irrigação sem a interferência governamental – a partir de acordos e de regras de utilização estabelecidas e negociadas comunitariamente pelos próprios envolvidos –, se pode estabelecer um espírito de cooperação social por meio de uma autogestão comunitária com resultados mais eficientes para todos os membros da comunidade, gerando uma confiança social generalizada e, uma vez estabelecidos círculos virtuosos positivos, se pode colher um melhor desempenho na produtividade agrícola local com sustentabilidade e fiscalização.

Já em relação a situação da pesca costeira no Maine⁷⁴⁹, também estudada por Ostrom, de igual forma, quando da imposição de regulamentos governamentais nacionais distantes da realidade dos pescadores locais, simplesmente impondo o aumento de determinadas restrições à pesca de lagosta, diante da forte resistência no cumprimento das normas pela comunidade de pescadores, a solução estatal restou inviabilizada e

⁷⁴⁸ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 61.

⁷⁴⁹ OSTROM, Elinor. **Sharing power**. Disponível em: <http://www.sharingpower.org/about-the-conference/conference-patrons/66-elinor-ostrom-united-states-of-america.html>. Acesso em: 22 fev. 2020.

ineficiente para solucionar o grave problema de ação coletiva ocorrente. Todavia, a partir da gestão de estoques de lagosta pela própria comunidade de pescadores, efetivamente se pode criar um sistema de cooperação com a fixação e os cumprimentos fiel das regras restritivas impostas à comunidade, evitando, inclusive, neste caso, a extinção do crustáceo na região costeira implicada. Novamente, a solução comunitária, plural e conexas com prática da vida real, foi capaz de estabelecer uma confiança social generalizada e, uma vez reproduzidos círculos virtuosos positivos contínuos, a própria comunidade pode estabelecer uma ação coletiva comprometida com a efetiva resolução do problema local.

A lógica de Ostrom colabora nossa tese ao considerar como decisiva a participação, a cooperação e o controle social, através do efetivo envolvimento da maioria dos indivíduos atingidos pelo problema, propondo a elaboração e a modificação das regras para que possam – ao serem cumpridas dentro da realidade local – solucionar a problemática apresentada. Nesse sentido, Ostrom assevera:

*Cautions against single governmental units at global level to solve the collective action problem of coordinating work against environmental destruction. Partly, this is due to their complexity and partly to the diversity of actors involved. Her proposal is that of a polycentric approach, where key management decisions should be made as close to the scene of events and the actors involved as much as possible.*⁷⁵⁰

Neste caso, como observou Ostrom, os pescadores locais se uniram para regular informalmente a pesca do crustáceo, a fim de não dizimar os estoques e maximizar os seus lucros ao longo do tempo, comprovando que uma solução comunitária local pode conseguir explorar de forma sustentável os recursos naturais, independentemente da interferência governamental.

Também vale referência ao problema das pastagens comuns em Torbel (Suíça)⁷⁵¹, outro exemplo de caso empírico analisado por Ostrom, numa pequena vila com poucos moradores, onde, diante do problema de uso individual dos tipos de propriedade existentes (prados de pastagem alpinos, florestas, terrenos baldios, sistemas de irrigação e os caminhos de comunicação que comunicam as propriedades comuns e

⁷⁵⁰ OSTROM, Elinor. **Sharing power**. Disponível em: <http://www.sharingpower.org/about-the-conference/conference-patrons/66-elinor-ostrom-united-states-of-america.html>. Acesso em: 22 fev. 2020.

⁷⁵¹ OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 61.

as privadas), a administração comunitária dos pastos, por meio da criação e da observância de acordos plurais estabelecidos em comum acordo pelos próprios moradores, pode-se solucionar conflitos coletivos estabelecidos pelos usos individuais de cada propriedade, criando a confiança social necessária para o cumprimento das normas estabelecidas pela própria comunidade por meio de representantes comunitários eleitos democraticamente pelos moradores locais.

A lição que podemos extrair dos casos práticos estudados por Ostrom, longe de estabelecer uma fórmula mágica ou um roteiro objetivo absoluto de condutas a ser aplicadas incondicionalmente para o estabelecimento de uma educação que funcione como instrumento de transformação social, é que os exemplos de sucesso analisados, através dos quais se podem solucionar determinados problemas de ação coletiva: a) os problemas devem ser identificados, definidos e compreendidos em toda sua extensão; b) o uso dos bens e dos recursos comuns deve ser gerido a partir das condições práticas locais; c) os arranjos comunitários permitem que a maioria dos indivíduos participem pluralmente da tomada de decisões; d) a proposta para a resolução do problema deve ser controlada e acompanhada pela própria comunidade local; e) deverão ser impostas gradativamente sanções graduadas aos indivíduos que violam as regras comunitárias; f) estes mecanismos locais para a resolução de problemas de ação coletiva, são efetivos, simples e sem custos financeiros elevados; g) esta autogestão comunitária deve ser reconhecida e respaldada pelas instituições governamentais; e h) os problemas mais destacados e complexos devem envolver múltiplos atores, sempre a partir das bases comunitárias locais.

Portanto, como se conclui, os problemas locais devem ser resolvidos pontualmente a partir da participação e da consideração da opinião plural de todos os indivíduos da comunidade, o que se comprova ser muito mais eficiente do que a simples imposição de restrições por parte da governança central, ao estabelecer, muitas vezes, regras a serem cumpridas pela comunidade a pretexto de resolver um problema existente, todavia, só fazendo aumentar a desconfiança social e, conseqüentemente, causando o agravamento do problema da ação coletiva, incentivando os indivíduos a resolverem individualmente suas próprias situações de forma particularizada.

Havendo o envolvimento integral da maioria dos membros da comunidade para a apresentação de ideias e de propostas para a solução dos problemas identificados, será possível estabelecer uma solução plural que leve em consideração a realidade prática de todos os envolvidos, bem como o posicionamento de todos para a escolha das decisões necessárias para a efetiva resolução do problema, situação esta que pode tornar muito mais fácil o cumprimento das normas e das regras estabelecidas pela própria comunidade, gerando confiança social generalizada e estabelecendo círculos virtuosos positivos que ajudam a resolver definitivamente quaisquer outros dilemas de ação coletiva que se apresentam nestas comunidades.

Na visão de Ostrom, o objetivo fundamental da política pública deve ser o de facilitar o desenvolvimento das instituições para que incentivem o melhor dos indivíduos. Nesse particular, como pretendemos sustentar na presente tese, uma educação como instrumento de transformação social, pode ajudar nesta tarefa, estimulando a formação de seres pensantes críticos, cidadãos comprometidos com a participação, cooperação e controle social para a resolução dos dilemas de ação coletiva que se apresentem socialmente. Ostrom finaliza:

Por quase todo o século passado, analistas de políticas públicas têm postulado que o grande objetivo dos governos é projetar instituições para forçar (ou empurrar) indivíduos completamente egoístas a alcançar melhores resultados. Extensa pesquisa empírica me leva a argumentar que, pelo contrário, o principal objetivo das políticas públicas deve ser facilitar o desenvolvimento de instituições que despertem o que há de melhor nos seres humanos. Precisamos nos perguntar como instituições policêntricas variadas ajudam ou impedem inovação, aprendizado, adaptação, integridade de caráter, níveis de cooperação dos participantes, bem como a conquista de resultados mais efetivos, equitativos e sustentáveis, em escalas múltiplas.⁷⁵²

E, assim sendo aceito, qualquer processo educativo que pretenda ser eficiente na qualificação de alunos comprometidos com uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social, através da formação de seres pensantes e respeitosos ao cumprimento das regras estabelecidas para a convivência harmônica em sociedade, deve partir da orientação fundamental consistente na análise plural dos

⁷⁵² OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

problemas locais, o que implica também a apresentação de soluções factíveis – e executáveis – pela maioria dos indivíduos do grupo.

Podemos afirmar que o fracasso de muitos sistemas educacionais – ainda quando existente uma vontade política governamental genuína de instituir uma educação universal e plural de qualidade, haja vista que em boa parte de determinados entornos institucionais débeis não exista qualquer intenção (comprometimento) em oferecer uma educação qualitativa, plural e universal – encontra sua razão de ser na falta de planejamento governamental para a priorização de investimentos, desde a primeira infância e a longo prazo, com um sistema educacional bem estruturado que possa incentivar o aprendizado e, conseqüentemente, transformar alunos em futuros adultos bem-sucedidos e comprometidos com uma cultura universal ética baseada na participação, cooperação e controle social.

Assim, no que respeita ao fenômeno da corrupção, é preciso estabelecer esta educação de qualidade que possa desenvolver um conhecimento crítico que estimule os indivíduos a identificarem as causas e os efeitos nefastos deste complexo problema de ação coletiva e, sobretudo ajude a compreender os processos e os fatores históricos que explicam como algumas sociedades foram capazes, em algum momento de sua trajetória institucional, de resolver este difícil dilema de ação coletiva. Se olharmos novamente para os exemplos dos casos analisados por Ostrom, assim como, contemporaneamente, para sociedades desenvolvidas que conseguiram controlar a corrupção com um certo êxito, poderemos encontrar pistas valiosas para entender a importância da interiorização de uma cultura ética universal baseada na experiência da valorização da vida em comunidade.

Esses estudos também deixam claro que o equilíbrio institucional não foi conquistado da noite para dia nestas comunidades, ou seja, nem sempre estes entornos sociais tiveram baixos níveis de corrupção, existindo a interferência de fatores políticos diversos que ajudaram na transformação social positiva alcançada em determinado momento histórico que lhes permitiram a conquista de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção. Estas sociedades lograram êxito em estabelecer um processo eficiente para a remodelação do Estado a partir da implementação de uma governança moderna, baseada no princípio da

imparcialidade dos poderes governamentais. Essa guinada, uma vez reestabelecida uma confiança social generalizada, desincentivou a tentação individual de priorização dos interesses individuais e privados, eliminando o clientelismo da burocracia estatal.

De outro norte, a ideia de qualificação da educação como instrumento para estabelecer uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, não pode – e não deve – estar associada à construção de sociedades “*perfeitamente padronizadas*” por um senso comum unitário de comunidade, pois além de falhar no principal requisito que destacamos ao longo desta pesquisa, qual seja, a pluralidade e a inclusão de diferentes e diversos membros de uma comunidade, é política e eticamente perigosa ao idealizar a sociedade perfeita composta por seres ideais. O que se pretende, na verdade, por meio da educação como instrumento de transformação social, é promover a adoção de uma ética universal num ambiente de pluralidade e de diferenças, encontram localmente os denominadores comuns que possam incentivar a vida harmônica em comunidade, reduzindo assim, a tentação de comportamentos oportunistas que possam, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos, criar um dilema de ação coletiva de difícil equacionamento, como ocorre com a corrupção em determinados entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados.

A lógica de uma educação qualificada para a formação de seres pensantes comprometidos com os bens e os recursos comuns, bem como com a formação de uma cultura social compartilhada, também ganha reforço com os argumentos apresentados por Pérez⁷⁵³, lembrando Ostrom, ao sustentar que os estudos sobre a gestão de bens comuns, possibilitaram uma nova visão sobre a importância das experiências de conservação e sustentabilidade comunitária, sendo que as pesquisas demográficas realizadas puderam demonstrar que o comportamento dos indivíduos não são determinados isoladamente por eles mesmos, existindo uma relação – interferência – com dinâmica dos acontecimentos sociais ocorrentes na vida diária em comunidade.

Não há como negar, portanto, que os incentivos institucionais podem estimular com eficiência o estabelecimento vigoroso de uma confiança social generalizada, com a qual, inclusive, poder-se-á diminuir os níveis de desigualdade sociais presentes, num

⁷⁵³ PÉREZ, Leticia Marino. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *In: Revista Mexicana de Sociología*, número especial, sep. 2014, p. 89-90.

menor ou maior grau, em muitas comunidades. Os estudos apresentados por Pérez sugerem a importância da adição de políticas governamentais comprometidas com a gestão planejada dos bens e recursos comuns a partir do próprio envolvimento comunitário. Assim sendo, uma educação universal e de qualidade pode contribuir decisivamente para a formação de cidadãos preparados para esta difícil e complexa tarefa, qual seja, a definição dos limites entre o exercício dos interesses privados e públicos, assim como em relação a definição dos denominadores comuns que servirão de referências para a gestão dos recursos e bens comuns pelas próprias comunidades locais. Pérez contribui com seu raciocínio:

Un tercer paradigma problematizado tiene que ver con la perspectiva de inspiración malthusiana sobre la relación población-naturaleza-recursos naturales, que constituye uno de los ejes del argumento de “la tragedia de los bienes comunes”. Recordemos que para Hardin las causas últimas de la destrucción de los bienes comunes son la libertad (la ausencia de restricciones) y el crecimiento de la población; de ahí que aun los bienes comunes conservados habrán de sucumbir inexorablemente al crecimiento poblacional, que se presume como siempre exponencial. La investigación de E. Ostrom y la expansión de los estudios en torno a la gestión de bienes comunes a partir de la década de los años noventa exponen un panorama distinto en el que la relación población-naturaleza no es lineal ni simple. Estos trabajos han documentado tanto experiencias de conservación y sustentabilidad de bienes comunes en condiciones de densidad poblacional relativamente alta, como casos de destrucción de bienes colectivos en contextos de baja densidad de población. E. Ostrom asume que las poblaciones humanas ejercen presión sobre los sistemas naturales, pero sostiene que estas presiones son mediadas por las instituciones⁵ en juego. La densidad de la población es una de las variables que intervienen en las condiciones de los bienes naturales que se utilizan colectivamente, interactuando con otras como la valoración y percepción de los bienes, la certidumbre de los derechos de los individuos y los grupos, la estructura de incentivos en torno al uso y la protección de los bienes, el nivel real de regulación local de los usos, los costos de oportunidad de la sustentabilidad del uso de los bienes (E. Ostrom, 2009a). La investigación demográfica muestra que el comportamiento de la población no es una variable aislada con una dinámica independiente, sino determinada por variables y dinámicas variadas en las que se conjugan factores sociales (condición urbana o rural de la población; composición del ingreso familiar y necesidad de mano de obra, costos de la crianza de los hijos, niveles de mortalidad infantil y dinámicas migratorias), políticas demográficas (incentivos, restricciones y/o control de la natalidad) y condiciones culturales (participación de las mujeres en los mercados de trabajo, sus niveles de educación y capacidad de decisión sobre la propia fertilidad, valor social de los hijos varones o mujeres).

Consecuentemente, la demografía histórica y comparativa muestra que el crecimiento constante de la población dista de ser una constante. Otra propuesta derivada de perspectivas malthusianas con fuerte influencia en las políticas de conservación es la de la relación directa entre pobreza y deterioro ambiental, entre los usos de los bienes naturales por parte de los pobres y su inexorable destrucción. La investigación de los últimos 30 años, basada en la perspectiva de la Escuela de Bloomington de Análisis Institucional (Aligica y Boettke, 2009) y sobre los bienes comunes, revela de nueva cuenta que esta relación difiere radicalmente de la simplificación de la ecuación neo-malthusiana. También está mediada por instituciones e incentivos, que dependen de factores como el nivel y los tipos de confianza entre los actores sociales,⁶ los costos de oportunidad de la conservación y el uso sustentable y el conocimiento, la valoración y la percepción de los bienes entre los miembros de un grupo y el nivel de desigualdad entre grupos y sociedades. Dos notables estudios recientes relacionados con las causas estructurales del cambio ambiental global sugieren nuevas lecturas de la relación pobreza-deterioro ambiental: el trabajo de Peter Dauvergne (2010) sobre las “sombras del consumo”, que expone brillantemente la clara relación entre los patrones de consumo dominantes y el deterioro de distintos recursos naturales locales y globales, y el de Richard Wilkinson (2010), que revela la estrecha correlación entre el nivel de desigualdad en las sociedades, el capital social de que disponen, la salud mental de sus miembros y su disposición a asumir compromisos ambientales. Wilkinson propone considerar la desigualdad como un “mal público” que requiere ser combatido como tal (Wilkinson y Pickett, 2010). Estas investigaciones sugieren políticas distintas y de mayor complejidad que las políticas orientadas a impedir o criminalizar el uso de los territorios y los recursos naturales por parte de los pobres, ya sea mediante rentas ambientales en compensación por el no uso o a partir de la imposición de medidas de prohibición y sobre-regulación del uso de los sistemas naturales, a menudo “bienes comunes” importantes para las sociedades locales.⁷⁵⁴

As experiências educativas universais também podem ajudar a compreender melhor os efeitos nefastos do fenômeno da corrupção e da falta de uma política séria para a estruturação de sistemas educacionais em determinados entornos institucionais, inclusive em países desenvolvidos, como ocorre no caso dos Estados Unidos. Wilkinson e Pickett⁷⁵⁵, a partir de dados e estudos referentes a programas educacionais nos Estados Unidos, ao analisar as possíveis relações entre as notas obtidas pelos estudantes e os níveis de renda de cada entorno educacional, constatam resultados visivelmente

⁷⁵⁴ PÉREZ, Leticia Marino. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *In: Revista Mexicana de Sociología*, número especial, sep. 2014, p. 89-90.

⁷⁵⁵ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. *O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos*. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 152-6.

desiguais, o que, de igual forma, reforça nossa teoria sobre a importância de implementação de um processo educativo universal e de qualidade comprometido com o estabelecimento de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. Só para se ter uma ideia, os levantamentos apontam uma relação entre os níveis de pobreza e o grau de ignorância no meio social (falta ou inexistência de um processo educativo universal e de qualidade). Vejamos:

A Figura 8.1 mostra que as notas escolares internacionais estão estreitamente relacionadas à desigualdade de renda e a Figura 8.2 mostra a mesma relação nos Estados Unidos. Países e estados mais desiguais têm um pior resultado educacional – e essas relações são bastantes fortes para nos assegurar de que não se devem ao acaso. Os dados internacionais comparativos sobre êxito escolar originam-se do Programme for International Student Assessment (Pisa) [Programa Internacional de Avaliação Estudantil], criado para administrar exames padronizados a alunos de 15 anos em escolas de diferentes países. O programa começou em 43 países em 2000 e avalia a crianças a cada três anos, normalmente testando entre 4.500 a 10.000 adolescentes em cada país cada vez; as escolas são escolhidas ao acaso. Os exames Pisa testam alunos de 15 anos porque esses estão chegando ao fim da escolaridade compulsória na maioria dos países. Cada avaliação se aplica exames de leitura, matemática e ciências. A meta é saber em que medida os estudantes conseguem aplicar seus conhecimentos e suas habilidades.

Para ser coerentes com os dados disponíveis para os Estados Unidos, combinamos a média nacional de notas em leitura e matemática apenas, representando-as em comparação com a desigualdade de renda (Figura 8.1). Contudo, se acrescentássemos os conhecimentos científicos, isso provocaria pouca diferença nos resultados. Não havia dados disponíveis para o Reino Unido do Pisa em 2003, pois poucas escolas concordaram em tomar parte da pesquisa, o que não satisfaz os padrões do programa. A mesma forte relação internacional com desigualdade de renda também foi mostrada pela classificação do conhecimento adulto, usando dados do International Adult Literacy Survey [Levantamento Internacional de Alfabetização Adulta].

Para examinar a mesma relação entre os 50 estados dos Estados Unidos, combinamos as notas de desempenho em 2003 em matemática e leitura de alunos do oitavo ano (com cerca de 14 anos) provenientes do Centro Nacional de Estatísticas Educacionais do Departamento de Educação dos Estados Unidos (Figura 8.2). As notas são significativamente mais baixas em estados com maiores diferenças de renda.

Como teste adicional, verificamos a proporção de crianças que abandonam o ensino médio nos Estados Unidos. Como mostra a Figura 8.3, estados com as taxas mais baixas de abandono são Alasca, Wyoming, Utah, Minnesota e New Hampshire, com índices em torno de 1,2%. Em três estados, Mississippi, Louisiana e Kentucky, mais de um quarto das crianças abandonou o ensino médio sem qualificações educacionais.

Pode-se pensar que essa notável associação se deve à pobreza absoluta – que crianças abandonam o ensino médio com mais frequência nos estados pobres para começarem a trabalhar mais cedo e contribuir com o orçamento familiar. E é verdade que as altas taxas de abandono do ensino médio são mais elevadas em estados pobres, mas pobreza e desigualdade têm efeitos independentes. Todavia, aquela não explica o efeito desta. Nenhum estado tem uma taxa de pobreza superior a 17%, mas as taxas de abandono ficam acima dos 20% em 16 estados e o abandono não se limita aos pobres.⁷⁵⁶

Já em relação aos padrões de desempenhos educacionais apresentados em determinados países, Wilkinson e Pickett sustentam a existência de uma forte relação entre os níveis de educação e os diversos graus de variações socioeconômicos constatados nestes ambientes, o que também pode ajudar na compreensão da necessidade urgente da atenção governamental para a implementação prioritária de investimentos na área da educação, *verbis*:

Geralmente se supões o desejo de elevar o padrão nacional de desempenho em áreas como educação e o de reduzir desigualdades educacionais numa sociedade não têm conexão. Mas a verdade pode ser bem o contrário. Tudo indica que a conquista de padrões nacionais mais elevados de desempenho educacional pode na verdade depender da redução do gradiente social no empreendimento educacional de cada país. Douglas Willms, professor de pedagogia da University of New Brunswick, no Canadá, fornece ilustrações impressionantes disso. Na Figura 8.4 mostramos a relação entre as notas de capacitação adulta para ler e escrever provenientes do International Adult Literacy Survey e o grau de instrução dos país desses adultos pesquisados – na Finlândia, na Bélgica, no Reino Unido e nos Estados Unidos.

Esses números sugerem que mesmo tendo país instruídos – e, portanto, supostamente de elevado status social – o país em que a pessoa vive faz diferença para seu sucesso educacional. Mas para aqueles que ocupam posições mais baixas na escala social, com país menos instruídos, faz uma diferença muito maior. Um ponto importante a se notar, observando esses quatro países, é a inclinação do gradiente social – maior nos Estados Unidos e no reino Unido, onde a desigualdade é alta, menor na Finlândia e na Bélgica, que são mais igualitárias. Fica claro também que uma importante influência na média da classificação de alfabetização – no plano nacional de conquista – em cada um desses países é a inclinação do gradiente social. Os Estados Unidos e o Reino Unido têm uma classificação média baixa, puxada para baixo ao longo do gradiente social.

Willms demonstrou que a configuração mostrada na Figura 8.4 se sustenta de modo mais amplo – internacionalmente entre os 12 países

⁷⁵⁶ WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 152-6.

desenvolvidos, assim como nas províncias canadenses e nos estados dos Estados Unidos. Assim como a tendência em direção à divergência – maiores diferenças na base do gradiente social do que no topo –, ele diz que “há uma forte relação inversa entre os níveis médios de proficiência e o declive dos gradientes socioeconômicos”.

O epidemiologista Arjumand Siddiqi e colaboradores também analisaram os gradientes sociais na capacidade de leitura em alunos de 15 anos, usando dados do Pisa 2000. Eles descobriram que países com um longo histórico de oferta de previdência social se saíram melhor e, como Willms, relatam que países com uma média classificatória mais elevada têm diferenças sociais menores em capacidade de leitura. Finlândia e Suécia têm uma média alta na classificação de leitura e baixos níveis de desigualdade nessa classificação, Grécia e Portugal apresentam uma média baixa de classificação e um elevado grau de desigualdade social no que concerne à capacidade de leitura. Por outro lado, a Noruega combina uma média classificatória medíocre com muito pouca desigualdade socioeconômica em capacidade de leitura. Uma explicação oferecida por esses pesquisadores é que na Nova Zelândia e no Reino Unido há uma maior proporção de adolescentes que deveriam fazer o exame, mas não o fazem porque abandonaram a escola ou são gazeteiros.⁷⁵⁷

Bautista⁷⁵⁸, ao analisar o caso finlandês, especialmente no que respeita as medidas preventivas de combate ao fenômeno da corrupção, constata que os bons resultados obtidos decorrem do uso pertinente da filosofia, educação, ética e política. Estas áreas, a partir de uma combinação e relação umbilical, fortaleceram na Finlândia a construção de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social, através de seres educados e pensantes, preparados para a experiência coletiva e harmônica em sociedade. O autor descreve:

El hecho de que en Finlandia la corrupción no sea un problema público es resultado del uso correcto de filosofía, educación, ética y política. Estos campos del saber, combinados adecuadamente, han generado una cultura ética y política que permea en los ciudadanos, haciendo de ellos seres educados y benevolentes, prestos a participar en el servicio público. Al respecto, el sabio Aristóteles, siglos atrás escribió: Prestar un servicio público es tarea propia de los hombres buenos (Política, 1286 b, 16-18). Comienza este artículo con una advertencia a fin de no crear falsos mitos. Pese a que Finlandia es considerado como uno de los países más transparentes y más ajenos a la corrupción, no está, sin embargo, completamente exento de este vicio. De vez en cuando, surge alguna noticia sobre situaciones de corrupción. Sin embargo, los datos sobre la

⁷⁵⁷ WIKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível:** por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015, p. 156-8.

⁷⁵⁸ BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Filandia. **In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos.** n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015, p. 14.

misma no se comparan con los escandalosos, inverosímiles e indignantes casos de países altamente corruptos. Un rasgo a destacar en el hecho de que, cuando sale algún caso de corrupción a la luz pública, existe una pronta reacción institucional para atajarlo así como una recriminación social para quien lo protagoniza. La vergüenza y deshonra operan gracias a un nivel de educación establecido y acompañado en valores. El tipo de corrupción que llega a manifestarse en Finlandia tiene que ver con diversas clases de pactos entre empresas y políticos, lo que usualmente se denomina como tráfico de influencias. Uno de los campos en los que tiene lugar este tráfico de influencias es el de los grandes proyectos de construcción u obra pública, bien dentro del país, bien en el extranjero. Otro campo proclive a manejos ilícitos es el de negocios internacionales donde se han hecho públicos casos turbios en el manejo de los recursos de Cooperación y Desarrollo.⁷⁵⁹

As experiências universais também confirmam o sucesso de países emergentes a partir de investimentos planejados na área da educação, como podemos observar na Colômbia de Andrés Pastrana Arango⁷⁶⁰, após o ano de 1998; na República da Geórgia a partir da Revolução Rosa⁷⁶¹ em 2003; bem como no exemplo clássico das Filipinas a partir de 1986, onde após a implementação de uma importante campanha de combate ao fenômeno da corrupção, no governo do Presidente María Corazón Cojuangco-Aquino⁷⁶², a eficiência do sistema punitivo, com a identificação e punição de corruptores e corruptos, estimulou a confiança social generalizada e o exercício imparcial dos órgãos governamentais, implementando reformas em diversos níveis, inclusive com investimentos relevantes no sistema educacional.

Aqui, novamente, um ponto-chave comum que deve ser lembrado: o estabelecimento da confiança social possibilita a formação de círculos virtuosos positivos e desincentiva a ocorrência de práticas corruptas, fornecendo um equilíbrio social por meio de uma educação instrumental voltada para a ação coletiva e comunitária.

⁷⁵⁹ BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Filandia. **In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos**. n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015, p. 14.

⁷⁶⁰ Andrés Pastrana Arango nasceu em Santafé de Bogotá, no Departamento de Cundinamarca, em 1954. Formou-se advogado pela Universidade Harvard e elegeu-se presidente em 1998.

⁷⁶¹ Em 22 de novembro de 2003, os partidários de Saakashvili, levando rosas, interromperam uma sessão do parlamento e levaram o presidente Shevardnadze a declarar sua renúncia, assumindo interinamente a presidência o líder da oposição Nino Bourdjanadze.

⁷⁶² María Corazón Cojuangco-Aquino, nascida María Corazón Sumulong Cojuangco, também conhecida por Cory Aquino, foi presidente das Filipinas entre 25 de fevereiro de 1986 e 30 de junho de 1992.

Como argumentado com vagar no item 5.4.2 – *A Educação como Instrumento de Transformação Social* – embora seja impossível ‘escolher’ uma única ordem de valores absolutos, independentemente do contexto social ou institucional em que se viva, é possível incentivar o respeito a valores e princípios fundamentais edificados ao longo da história da própria humanidade, com os quais os indivíduos possam orientar seus comportamentos em sociedade, sempre com a capacidade de tolerância e reflexão para se colocar no lugar do outro, ainda que diferente e diverso. Os denominadores comuns construídos a partir desta pluralidade, caracterizada pela coexistência dos indivíduos em cooperação mútua, podem definir os limites do uso coletivo em cada caso concreto e específico. Esses denominadores comuns que possibilitam a definição de critérios objetivos plurais, garantem a liberdade do indivíduo e o respeito à convivência em sociedade enquanto organismo plural e único.

Desta forma, em que pese a complexidade deste aprendizado social, é possível indicar um padrão mínimo para a formatação desta educação qualitativa, plural e universal, desenvolvendo uma consciência coletiva dos limites dos interesses indivíduos e dos interesses coletivos na vida em comunidade, estabelecida uma confiança social generalizada nas ações dos próprios indivíduos e no funcionamento imparcial das instituições governamentais.

É preciso enxergar mais longe do que nossos olhos possam perceber, para compreender que os processos históricos podem contribuir para o estabelecimento de reformas institucionais de sucesso na luta contra o fenômeno da corrupção, tendo a educação como instrumento essencial para alcançar a almejada transformação social. A construção de uma ética universal comprometida com a participação, cooperação e controle social da corrupção, só será viável através de um processo educativo que implemente mudanças a partir do efetivo envolvimento da maioria dos cidadãos. O objetivo da educação como instrumento de transformação social não pode ser alcançado sem a confiança e o controle social por parte de cidadãos educados e comprometidos com a experiência coletiva e o respeito ao espaço público.

Em momentos de graves crises institucionais, como, inclusive, presenciamos modernamente com a ‘*película de terror*’ chamada COVID-19, presente uma situação crítica que permite muitas possibilidades, a educação pode ser reveladora. Como

constatamos, o Coronavírus se apresentou como uma nova situação crítica enfrentada em tempo de horror real pela humanidade, rompendo o equilíbrio social, político e econômico existente na sociedade contemporânea que já se apresentava decadente. Um momento crítico que – como ensina a história – pode se apresentar como uma oportunidade para o rompimento de paradigmas e círculos viciosos negativos, provocando uma reviravolta e abrindo novas perspectivas.

Como revela Habermas⁷⁶³, sobre a inédita situação crítica decorrente da crise global sanitária determinada pelo COVID-19, deve-se destacar que a pandemia obrigou a humanidade a uma reflexão filosófica sem precedentes na história humana, haja vista que os indivíduos perceberam a importância da interferência social na tomada de decisões urgentes que devem ser definidas pelos poderes governamentais, escolhas estas que podem implicar a morte ou a sobrevivência de pessoas, deixando uma marca sem precedentes na consciência da esfera pública. O autor responde ao questionamento:

Que révèle, selon vous, d'un point de vue éthique, philosophique et politique, cette crise sanitaire mondiale?

D'un point de vue philosophique, je remarque que la pandémie impose aujourd'hui, dans le même temps et à tous, une poussée réflexive qui, jusqu'à présent, était l'affaire des experts: il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. Aujourd'hui, tous les citoyens apprennent comment leurs gouvernements doivent prendre des décisions dans la nette conscience des limites du savoir des virologues qui les conseillent. La scène où se déroule une action politique plongée dans l'incertitude aura rarement été éclairée d'une lumière aussi crue. Peut-être cette expérience pour le moins inhabituelle laissera-t-elle des traces dans la conscience publique.⁷⁶⁴

Conti⁷⁶⁵, lembrando as reflexões propostas por Agamben, destaca que as medidas de exceção adotadas para a contenção do vírus intensificaram atitudes xenofóbicas, sendo que o isolamento social, quando aplicado desproporcionalmente,

⁷⁶³ HABERMAS, Jürgen. Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. **In: Jornal Le Monde**. 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

⁷⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. **In: Jornal Le Monde**. 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

⁷⁶⁵ CONTI, Davi De. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. **In: Jornal Le Monde Diplomatique Brasil**. 17 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

pode exacerbar o temor do desenvolvimento das relações humanas. O ‘inimigo’ pode ser o outro, aquele que pode ter testado positivo para o Coronavírus. Como reforça o autor:

Para Agamben (2020d), após passada a pandemia, aquele que mantiver um mínimo de lucidez não poderá viver como antes, porque mais do que nunca integra um rebanho compassivo, pronto a adequar-se a todas as demandas do governo, mesmo que isso resulte alçar a sobrevivência ao posto de única crença. Agamben aponta para o que pode ser considerado a débâcle (ruína) da ideia de comunidade. O distanciamento social, seguido pelas medidas de controle, pode tornar-se perene. Uma comunidade fundada sobre o distanciamento social, conforme Agamben, é humanamente inabitável. Abre-se mão de qualquer ideia de coletividade para que se deixe impor a sobrevivência a qualquer custo, a dissolução dos vínculos reais entre as pessoas, o império de uma realidade ainda mais virtual. Isso tudo, sustenta Agamben, não significa, como se poderia acreditar, uma intensificação do individualismo, mas antes a conformação de uma massa rarefeita e passiva.⁷⁶⁶

É o próprio Agamben⁷⁶⁷, ao abordar a relação entre o medo da pandemia e a aceitação generalizada de medidas que limitam a liberdade pessoal, quem adverte:

Lo primero que muestra claramente la ola de pánico que ha paralizado al país es que nuestra sociedad ya no cree en nada sino en la vida desnuda. Es evidente que los italianos están dispuestos a sacrificar prácticamente todo, las condiciones normales de vida, las relaciones sociales, el trabajo, incluso las amistades, los afectos y las convicciones religiosas y políticas ante el peligro de enfermarse.⁷⁶⁸

Como recordam Acemoglu e Robinson: “Compreender como a história e essas circunstâncias críticas moldam a trajetória das instituições econômicas e políticas, ajuda a desenvolver uma teoria mais completa das causas das discrepâncias em pobreza e prosperidade”⁷⁶⁹. Aliás, guardadas as diferenças históricas e tecnológicas, assim como a COVID-19 está para a sociedade dos dias atuais, a Peste Negra esteve para os ingleses no passado, dizimando rapidamente metade da população da época, tendo um efeito

⁷⁶⁶ CONTI, Davi De. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. *In: Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. 17 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁷⁶⁷ AGAMBEN, Giorgio. La epidemia vista por Agamben. *In: Revista Santiago*. UDP – Universidad Diego Portales. Chile, 04 abr. 2020. Disponível em: <http://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

⁷⁶⁸ AGAMBEN, Giorgio. La epidemia vista por Agamben. *In: Revista Santiago*. UDP – Universidad Diego Portales. Chile, 04 abr. 2020. Disponível em: <http://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

⁷⁶⁹ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p.80.

avassalador nas instituições, representando uma verdadeira catástrofe com um profundo impacto transformador, em termos sociais, econômicos, políticos religiosos, etc.

Com a escassez de mão de obra ocasionada pela Peste Negra e um sistema altamente segregacionista então vigente, o sistema feudal viu-se abalado, estimulando os camponeses a demandar mudanças, exigindo aumento de salários e a promulgação do Estatuto dos Trabalhadores em 1351. Apesar das tentativas das elites em impedir mudanças, o esquema de trabalho feudal definiu na Inglaterra, emergindo um mercado de trabalho inclusivo. Com a mão de obra escassa, o povo reivindicou liberdades maiores. Na Europa Oriental ocorreu justamente o inverso, com a chamada Segunda Servidão. Embora em 1346 houvesse poucas diferenças entre a Europa Ocidental e Oriental em termos de instituições políticas e econômicas, em 1600 as duas partes do continente eram mundos completamente distintos. No Oriente (leste) os nobres foram mais organizados e consolidaram seu poder, ao passo que os camponeses viviam em cidades menores e eram menos organizados.⁷⁷⁰

Diante desta inédita e inesperada situação crítica do Coronavírus, uma educação qualificada pode ajudar a superar os problemas de ação coletiva e impulsionar a humanidade para o desenvolvimento sustentável e plural, acessível a todos os indivíduos. Como tem sido sustentado ao longo desta pesquisa, a educação pode se apresentar como um instrumento poderoso para reforçar a identidade comunitária e, conseqüentemente, estabelecer uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais. A aposta parece certa e o futuro promissor para aquelas sociedades que, ao entenderem as experiências práticas da humanidade, considerem a relevância prioritária de investimentos na educação, inclusive, desde a primeira infância.

Por fim, recordando novamente os ensinamentos de Uslaner⁷⁷¹ uma educação universal de qualidade certamente inibe práticas corruptas, podendo ser constatado, a partir da análise histórica realizada em 78 países, que os níveis de educação em 1870 são os indicadores mais fortes da incidência – ou não – do fenômeno da corrupção em 2010. Como recorda o autor, a corrupção, enquanto fenômeno social, faz parte do

⁷⁷⁰ ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p.78-9.

⁷⁷¹ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012.

currículo escolar em Cingapura e Hong Kong, já apresentando bons resultados, muito embora a questão principal permaneça no desafio de implemento de uma educação universal que permita e gere maior igualdade social. Neste particular, na sequência, selecionamos algumas experiências educativas universais que possam auxiliar neste complexo e difícil desafio.

6.4.1 Perry Preschool Project

Como antecipado no item anterior – 6.3 *A Importância da Educação na Primeira Infância* – ao analisarmos a consistência dos dados do *Perry Preschool Project*⁷⁷², a partir da análise de grupos de alunos distintos, aqueles que tiveram acesso a uma educação universal e de qualidade, conseguiram ganhos importantes na fase adulta, ocupando funções e cargos profissionais de maior destaque, não havendo incentivos às práticas corruptas ou criminosas. Em que pese não se cuidar de um programa específico de educação preventiva ao fenômeno da corrupção, o projeto americano pode emprestar seus métodos para a implementação da base estrutural da educação que se pretende “padronizar” como referência educacional a ser seguida em diversos entornos institucionais débeis, especialmente quando o fenômeno da corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva.

Os dados obtidos em 50 anos de funcionamento do *Perry Preschool Project* comprovam os ganhos financeiros em benefício de toda a comunidade, com um retorno expressivo dos investimentos direcionados para um sistema educativo inovador, universal e de qualidade, focado na estruturação do caráter na primeira infância. O projeto comprova matematicamente que uma educação de base eficiente e de qualidade pode, ao mesmo tempo em que reduz gastos públicos adicionais direcionados ao complemento das políticas fundamentais, como a educação, a saúde, o trabalho e a segurança, diminuir práticas corruptas e criminosas no meio social. Ao estimular uma ética universal compartilhada entre seus alunos, provoca a formação de círculos virtuosos positivos, contaminando beneficemente todo entorno social que circunda os envolvidos no projeto,

⁷⁷² HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

desenvolvimento comportamentos comprometidos com a convivência comunitária e o respeito às normas instituídas. A confiança social generalizada multiplica seres pensantes afinados com a sociedade na qual estão inseridos, incentivando a participação, cooperação e o controle social para a resolução dos diversos dilemas de ação coletiva. O projeto realmente pode fazer a diferença quando se trata da formação de seres éticos envolvidos com o controle e o combate ao fenômeno da corrupção.

O *Perry Preschool Project* comprova que uma educação universal de qualidade na pré-escola realmente pode fazer a diferença social. A ideia do projeto, desde sua configuração e planejamento inicial, foi identificar se o acesso à educação de alta qualidade realmente poderia transformar positivamente a vida de infantes no ensino da primeira infância, assim como nas respectivas comunidades em que viviam crianças em idade pré-escolar. Foi assim que 123 infantes em idade pré-escolar – muitos com fatores de risco social e propensos à reprovação escolar – foram divididos aleatoriamente em dois grandes grupos, sendo fornecido ao primeiro um programa pré-escolar de alta qualidade com base na abordagem de aprendizado ativo da *HighScope*, enquanto o segundo grupo ficou sujeito aos ensinamentos tradicionais, deixando de receber a atenção pré-escolar.

Pois bem, foi assim que o projeto conseguiu, ao longo de sua história e através do acompanhamento de seus ex-alunos, verificando suas trajetórias educacionais e profissionais, comprovar o alto capital humano proporcionado aos indivíduos que participaram da experiência, assim como outras pessoas de suas relações pessoais. Muitas crianças em idade pré-escolar que viviam em condições de miséria e pobreza, tornaram-se cidadãos adultos bem resolvidos espiritual e materialmente, apresentando-se como seres capazes de contribuir com o processo de participação, cooperação e controle social. Colhe-se da apresentação do projeto:

Does High-Quality Preschool Education Make a Difference?

The Perry Project began as a research study seeking the answer to whether access to high-quality education could have a positive impact on preschool children and the communities where they live. Under the visionary research guidance of psychologist David Weikart, and with the extraordinary dedication of Perry Elementary School principal Charles Eugene Beatty, 123 preschool children with risk factors of failing in school were randomly divided into two groups. One group entered a high-quality preschool program based on HighScope's active learning approach, and a comparison group who received no preschool education.

The Perry Project was conducted from 1962–1967, but led to a longitudinal documentary as we continue to follow the Perry Preschool participants throughout their lives in this landmark study that forever changed the trajectory of early education. The Perry Preschool Project established the lasting human and financial value of early childhood education and led to the establishment of the HighScope Education Research Foundation and one of the first early childhood programs in the United States intentionally designed to increase school success for preschool children living in poverty.⁷⁷³

Os dados estatísticos identificados pelo projeto são impressionantes e confirmam com vigor o alto retorno econômico e social dos investimentos realizados na educação qualitativa na primeira infância, sendo que os estudos longitudinais constataram que, aos 40 anos de idade, os ex-alunos que participaram do programa pré-escolar: a) Tiveram menos casos de gravidez na adolescência; b) Obtiveram índices altos de aprovação no ensino médio; c) Conseguiram postos de trabalho e obtiveram ganhos financeiros mais altos; d) Registraram índices baixíssimos de delinquência e criminalidade; e e) Tiveram condições de adquirir suas próprias moradias e veículos.⁷⁷⁴ Ademais, também comprovou que os investimentos governamentais direcionados para um sistema educacional universal e qualitativo, na primeira infância, pode produzir tantos outros resultados positivos, não só para ex-alunos, como para os demais membros da comunidade.

Os estudos comparativos entre os participantes e não participantes do programa, revelaram resultados expressivos, conforme se verifica pelas respostas dos questionamentos que seguem: a) Quantos foram presos 5 vezes ou mais ao chegar aos 40 anos de idade? O grupo que participou do programa obteve uma incidência de 36%, enquanto o grupo de alunos que não participou do projeto, tiveram um índice de 55%; b) Quantos chegaram aos 40 anos de idade ganhando uma renda de \$20,000 ou mais? O grupo que participou do programa alcançou um percentual de 60%, enquanto o grupo que não participou do programa teve um índice de 40%; c) Quantos alcançaram a graduação no ensino médio? Um índice de 77% no grupo de participantes, e de 60% em relação aqueles que não participaram; d) Quanto ao desenvolvimento de habilidades

⁷⁷³ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

⁷⁷⁴ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

acadêmicas básicas aos 14 anos? O grupo que participou do programa obteve 49%, enquanto o outro grupo, apenas 15%; e) Quanto ao bom desempenho das tarefas domiciliares aos 15 anos? Os participantes tiveram uma aprovação em 61%, sendo que os não participantes do programa, tiveram um índice de 38%; f) QI igual ou maior a 90 aos 5 anos? Os ex-alunos do programa alcançaram um índice de 67%, sendo que os outros alunos, somente 28%.⁷⁷⁵

Ademais, não fossem estes dados, o retorno econômico e social dos investimentos realizados no *Perry Preschool Project* evidencia, a toda prova, o amplo benefício institucional do programa, beneficiando generalizadamente todo o entorno social. Vejamos: a) \$7303 mil dólares economizados na área da educação; b) \$14079 mil em taxas sobre os ganhos realizados pelos participantes do projeto; c) \$2768 mil dólares economizados em relação às políticas públicas de bem-estar; d) \$171473 mil dólares economizados com a redução de práticas criminosas (atos ilícitos e práticas corruptas); e) \$15166 mil gastos com o custo total do programa; e f) \$12,90 de retorno a cada dólar investido no programa.⁷⁷⁶

Podemos concluir que o *Perry Preschool Program*, enquanto experiência educativa universal bem-sucedida, pode contribuir com seus métodos para a formação de um projeto de ensino plural que possa forjar o caráter de crianças e adolescentes para a construção de uma ética universal baseada no uso da educação como instrumento de transformação social.

6.4.2 Bringing QoG

O projeto sueco, uma brilhante iniciativa do Instituto de Qualidade do Governo (QoG)⁷⁷⁷ do Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, Suécia, coordenado pelos professores Bo Rothstein e Sören Holmberg, que já atua fortemente

⁷⁷⁵ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

⁷⁷⁶ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

⁷⁷⁷ ROTHSTEIN, Bo. Application for grant for project “Bringing QoG research to the classroom”. *In: QoG – Quality of GovernmentInstitute. Gothenburg,* set. 2013. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1464/1464928_qog-to-school.pdf. Acesso em: 02 abr. 2020.

para fomentar o fortalecimento de instituições governamentais honestas, confiáveis, imparciais, competentes e avessas ao fenômeno da corrupção, objetiva o fomento de pesquisas em salas de aula, buscando estimular uma cultura ética voltada para a participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção a partir de cidadãos educados e conscientes para o enfrentamento desta difícil tarefa.

O desiderato primeiro do projeto é abordar o problema teórico e empírico de como determinadas instituições fortes, imparciais e confiáveis puderam ser estabelecidas e sustentadas ao longo de suas trajetórias institucionais. Além disso, a pesquisa científica também visa analisar os efeitos dos atos de governança comprometidos com a eficiência das políticas públicas fundamentais, como saúde, meio ambiente, política, sociedade, mudanças climáticas, redução da pobreza e igualdade de gênero. A justificativa da abordagem serve de experiência educativa universal a ser replicada e adotada nos diversos entornos institucionais em todo o mundo, podendo relacionar os comportamentos humanos e as políticas de bem-estar, assim como as iniciativas governamentais de boa-governança.

Com as pesquisas e materiais de apoio sugeridos pelo projeto, assim como com os bancos de dados da Instituição, educadores comprometidos com a ética e a história das instituições humanas, podem incentivar e gerar novas ideias e estímulos para a formação de pequenos cidadãos conscientes, capazes de relacionar o papel das instituições governamentais e as políticas de bem-estar que deveriam estar disponíveis indistintamente a todos os indivíduos da comunidade. Uma pesquisa científica de alta qualidade pode determinar um processo educacional qualificado e, conseqüentemente, ajudar na melhoria das condições humanas globalmente, inclusive, no que respeita a compreensão da gravidade das causas e dos efeitos do fenômeno da corrupção. O projeto pode proporcionar uma educação universal de qualidade através do aprendizado teórico, a utilização de métodos e de dados científicos que ajudem a estimular a formação de seres pensantes críticos, responsáveis e comprometidos com as questões éticas, sociais, políticas e econômicas da comunidade a qual pertençam.

O projeto do Instituto de Qualidade do Governo (QoG) é um dos mais inovadores empreendimentos de pesquisa acadêmica elaborada pela Universidade de Gotemburgo, representando um importante marco que pode – deve – servir de referência

para a construção de um programa educativo universal e de qualidade, que estabeleça com eficiência uma consciência individual e coletiva baseada na compreensão da importância da participação e do envolvimento social para o estabelecimento de instituições governamentais fortes, imparciais e confiáveis e, conseqüentemente, o impulso contínuo de novos círculos virtuosos positivos, para a conquista de uma confiança social generalizada, condições essenciais para a criação de um ambiente social e institucional em que se possa controlar, limitar e combater o fenômeno da corrupção. A ideia inicial e os objetivos do projeto estão bem definidos e planejados:

The main objective of our research is to address the theoretical and empirical problem of how political institutions of high quality can be created and maintained. A second objective is to study the effects of Quality of Government on various aspects of human well-being, such as health, the environment, social policy, climate change, reduction of poverty and gender equality. The rationale for this approach is that measures of QoG for countries all over the world (and also for sub-national regions in EU member states) show substantial positive correlations with almost all standard measures of human well-being as well as for measures of political legitimacy, citizens' subjective well-being and the likelihood to live under peace. If improvement in human well-being is the goal, increasing QoG turns out to be of the utmost importance and, as the most recent empirical research show, more important than democratization.

A central aim of the QoG Institute has been to create state-of-the-art country based databanks that contains all relevant data that measures variation in QoG as well as data that measures various aspects of human well-being (such as measures of population health, the situation for children, access to safe water, education and health care as well as citizens' subjective life satisfaction). The databanks we have created are now among the largest in the world. Since we have made the databanks freely available, they are now used frequently by researchers all over the world with about 15,000 unique page views per year. In 2009, the QoG databanks received the prestigious "Lijphart, Przeworski, Verba Award for Best Dataset" by the Comparative Politics Section of the American Political Science Association.

In order to make the data available also to the general public, media and practitioners, we have recently launched a special easy to use data visualization tool on the QoG website (www.qog.pol.gu.se). This data visualization tool gives every person that can handle a personal computer an opportunity to use large parts of our data. For example, with just a few "clicks" it allows user to visualize the relation between variables on maps, diagrams or other graphics in motion and then to use these for their own presentations. For example, it is very easy to produce diagrams or maps for countries' level of corruption vs. their infant mortality. Or, to take another example, GDP/capita vs. the degree of QoG. Or the relation between measures of gender equality, citizens' life satisfaction and the likelihood the children will live to see their fifth birthday. Given the large number of

variables (about 800) and countries (from 40 to 194), the possibilities are almost endless.

We believe that the opportunity to use our large databanks in a very user-friendly way would be a great asset for teachers in civics and history. Students would get a grasp over what the access to “big data” means and how it can generate new ideas about the relation between political institutions and human well-being. They would also be informed about how high quality research in the social sciences works and what this can imply for improving human conditions on a global scale. Students would learn how theory, methods and data can work together to create new and exciting ways to think about social, political and economic issues. These are all important aspects for students in elementary and upper secondary schools. However, in order to achieve this, we actively need to address schools and teachers and we need to create information materials and tutorials. Put simply, we need to create a platform for communication.

The QoG Institute is one of the most successful research initiatives that has been launched at University of Gothenburg during the last decade. This can be seen not only from the large number of publications in prestigious international scientific journals but also from the large research grants that has been awarded to the QoG Institute. Among those are the so called Wallenberg Scholar Grant in 2009 and the European Research Council’s Advanced Research Grant in 2013. This “research-to-teaching” project will thus create a direct link between a world leading social science research program that focus on how to improve central aspects of human well-being on a global scale and students and teachers in Swedish class-rooms.⁷⁷⁸

Forçoso concluir que o *Bringing QoG research to the classroom* representa uma experiência educativa universal comprometida com a educação de indivíduos capacitados para a participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, não só em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, como também naqueles que alcançaram o equilíbrio e a confiança social necessária para a continuidade de um processo educativo instrumental e transformador.

6.4.3 Programas de Apoio à Educação Infantil do MPSC

⁷⁷⁸ ROTHSTEIN, Bo. Application for grant for project “Bringing QoG research to the classroom”. *In: QoG – Quality of Government Institute. Gothenburg*, set. 2013. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1464/1464928_qog-to-school.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina desenvolve, através do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude⁷⁷⁹, um importante trabalho para o aperfeiçoamento do sistema educacional público catarinense, tendo criado alguns programas institucionais destinados ao incentivo, integração e intercâmbio entre órgãos que compõem o sistema de educação no Estado de Santa Catarina, dentre os quais, destacamos: a) a execução dos Planos de Educação; b) o APOIA; e c) o Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA), programas estes que também podem, de alguma forma, favorecer e auxiliar a criação de um programa educacional universal e de qualidade comprometido com a formação de seres críticos e responsáveis, atores vivos no processo de exercício da cidadania e, conseqüentemente, membros ativos na participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção.

6.4.3.1 Execução dos Planos de Educação⁷⁸⁰

Com a intenção de fiscalizar e auxiliar a correta execução do Plano Estadual e dos Planos Municipais de Educação, o Ministério Público do Estado de Santa Catarina, formulou relatórios com dados dos 295 municípios de Santa Catarina, relacionando as respectivas taxas líquidas de atendimento em creches e pré-escolas, de crianças de 0 a 5 anos de idade, residentes em cada município. As informações possibilitam verificar o processo de evolução do atendimento do sistema de educação infantil, entre os anos de 2015 e 2018, e se será possível atingir até o ano de 2025, o cumprimento das metas do PME de cada município catarinense.

Em análise ao conteúdo dos relatórios podemos ter acesso à situação particularizada de cada município do Estado de Santa Catarina, a evolução nos últimos 4 anos e o número de vagas a serem criadas nos estabelecimentos educacionais da primeira infância, de acordo com metas preestabelecidas. O Centro de Apoio Operacional

⁷⁷⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude**. Disponível em: <https://www.mp.sc.br/centros-de-apoio-operacional/infancia-e-juventude>. Acesso em: 02 abr. 2020.

⁷⁸⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude: Execução dos Planos de Educação**. Disponível em: <https://www.mp.sc.br/programas/relatorios-planos-municipais-educacao>. Acesso em: 02 abr. 2020.

da Infância e Juventude do Ministério Público catarinense continua trabalhando, sempre em parceria com o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público junto ao TCE, somando-se recentemente neste ano (2020) uma importante parceria com a Secretaria de Estado da Educação, UNDIME e Assembleia Legislativa do Estado, para a elaboração das estruturas necessárias pelo cumprimento de outras metas prioritárias no sistema educacional, como as metas preestabelecidas para a obtenção de financiamento e de investimentos na área da educação.

Os relatórios formulados pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, práticos, dinâmicos e substanciados, possibilitam a verificação da real dimensão da situação educacional em cada município catarinense, com publicidade documental ampla e acessível, incentivando a participação, cooperação e controle social. Com os dados fornecidos, os gestores da educação, assim como cidadãos atuantes, podem realizar um diagnóstico real sobre a eficiência da educação infantil em Santa Catarina. O objetivo final, além de qualificar o processo educativo, busca fomentar um debate plural nos diferentes entornos comunitários, verificando se os planos de educação estão sendo executados de acordo com as necessidades de cada comunidade local.

6.4.3.2 APOIA⁷⁸¹

O APOIA é outro programa de êxito do Ministério Público catarinense que trabalha em rede para combater a evasão escolar nas escolas municipais e estaduais de Santa Catarina, buscando mobilizar a sociedade civil organizada, interagindo com escolas, conselhos tutelares e membros ativos da comunidade, com o objetivo de reintegrar alunos ausentes às salas de aula no sistema de ensino catarinense. Lançado em março de 2001, o programa foi escolhido pelo Ministério da Educação como modelo para o país e mereceu o destaque da ONU na divulgação do IDH de 2002 no País.

O programa trabalha em rede com órgãos participantes que assumem o compromisso de atuar, dentro de suas respectivas atribuições, para trazer os alunos

⁷⁸¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Programa de combate à evasão escolar:** APOIA. Disponível em: <https://www.mp.sc.br/programas/apoia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

novamente para dentro das salas de aula, possibilitando que crianças e jovens, entre os 4 a 17 anos de idade, tenham acesso ao sistema de ensino fundamental. Além destas medidas, os operadores também buscam agir preventivamente para garantir a permanência dos alunos nas escolas, incentivando a melhora do ensino e o aperfeiçoando das políticas públicas voltadas à obtenção de uma educação universal de qualidade.

6.4.3.3 Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA)⁷⁸²

O Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA), outra iniciativa do Ministério Público catarinense, proporciona um espaço de articulação da rede de atendimento à criança e ao adolescente nos municípios catarinenses, em que são discutidas as causas da evasão e da falta de frequência escolar por parte dos alunos, a fim de aperfeiçoar as políticas públicas que busquem incentivar a permanência nas salas de aula. O NISA surgiu no ano de 2010, a partir da experiência iniciada na região que compõe a Associação dos Municípios do Oeste Catarinense (AMOSOC), sediada em Chapecó, com o objetivo de criar um espaço para garantir os direitos educacionais de crianças e adolescentes sem que para isso houvesse necessidade de judicializar questões que deveriam ser resolvidas no âmbito das políticas públicas. Posteriormente, a ideia foi consolidada e ampliada, alcançando diversos outros municípios catarinenses, sob a coordenação do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. O NISA pretende mobilizar e fortalecer os profissionais da rede de ensino catarinense, por meio da produção de conhecimentos técnicos e da troca de experiências práticas que obtiveram sucesso.

6.4.4 A Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*⁷⁸³

⁷⁸² MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA)**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/nisa---nucleo-intersectorial-de-suporte-ao-apoia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

⁷⁸³ “A campanha ‘O que você tem a ver com a corrupção?’ iniciou pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), em 2004, em Chapecó, para atingir principalmente as crianças e adolescentes, mas acabou sensibilizando as diferentes camadas da população. Hoje é nacionalmente conduzida pelo Conselho

A Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*, serve como importante e experiente laboratório teórico e prático⁷⁸⁴ para a formulação da proposta de implementação de um programa universal para a criação de uma cultura ética universal baseada na participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção.

Como defendemos, uma educação universal, qualitativa e plural, apresenta-se como um importante veículo de combate à corrupção, por meio da percepção e do estímulo à ética, à moral e à honestidade dos indivíduos, e o comprometimento da sociedade na cobrança pela transparência nos atos de governança e o fim da impunidade em determinados entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, em que o fenômeno da corrupção equivale a um grave problema de ação coletiva. Outro fator relevante é a adoção de medidas que contribuam para a diminuição da burocracia governamental e melhorem a eficiência das políticas públicas, além do funcionamento imparcial do sistema de justiça para que a punição de corruptos e de corruptores seja uma regra e, não, uma exceção. Tal visão estimula a criação de soluções passíveis de serem incrementadas nas salas de aula, como a atuação preventiva por meio da mobilização e conscientização social.

Partindo dessa premissa, diante das dificuldades em se coibirem práticas corruptas arraigadas no Brasil, a exemplo do que também ocorre em outros entornos institucionais debilitados, e considerando que uma das soluções é a educação para a formação de seres pensantes e críticos, resolvemos iniciar um programa de mobilização

Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e da União (CNPGE) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). O projeto tem viés educativo e busca conscientizar a sociedade a partir de um diferencial, que é o incentivo à honestidade e transparência das atitudes do cidadão comum, destacando atos rotineiros que contribuem para a formação do caráter. Em dezembro de 2008, recebeu o Prêmio UNODC 2008, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - Brasil e Cone Sul na categoria Mobilização Social, por agregar como parceiros órgãos e empresas de todo o Brasil em torno da causa social. Em dezembro de 2017, a Campanha foi reconhecida pelo pioneirismo na atuação estratégica de prevenção primária à corrupção, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) durante o evento #TodosJuntosContraCorrupcao, realizado em Brasília em referência ao Dia Internacional de Combate à Corrupção. Em 2018, a Campanha entra em uma nova fase. O personagem Zé Moral - já conhecido do público - vai ganhar companhia de novos personagens e terá outras responsabilidades e, a partir disso, vivenciará novas aventuras, retratadas em histórias em quadrinhos e também em mídias digitais". (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **O que você tem a ver com a corrupção?** Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020).

⁷⁸⁴ O autor da presente tese é o idealizador, criador e foi o primeiro coordenador nacional do Projeto O que você tem a ver com a corrupção? No Brasil.

e conscientização social denominado *O que você tem a ver com a corrupção?* O programa tem o caráter educativo de trabalhar a problemática do fenômeno da corrupção, a partir de soluções práticas visíveis, longe do discurso demagógico tão comum nos dias modernos.

O grande trunfo do ineditismo do projeto consiste na confecção de um processo educativo de formação de consciência e de responsabilidade dos cidadãos, a partir de três tipos de responsabilidades: a) a responsabilidade para com os próprios atos, ou responsabilidade individual: estou fazendo a minha parte no dia a dia? b) a responsabilidade para com os atos de terceiros, ou responsabilidade social ou coletiva: estamos cobrando individual e coletivamente a efetiva apuração e punição de corruptos e corruptores? Enfim, estamos exigindo o fim da impunidade? e c) a responsabilidade para com as gerações futuras a partir de um agir consciente e sustentável.

É justamente a responsabilidade humana que justifica o estímulo às novas gerações a adotarem uma conduta ética e moral comprometida com o bem-estar coletivo através de uma cultura ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. É extremamente importante conscientizar crianças e adolescentes, assim como adultos, sobre as consequências dos vícios e condutas desonestas na vida em comunidade. Além do objetivo preventivo por meio de um processo educativo universal e de qualidade, o projeto tem como escopo estimular o controle social do fenômeno da corrupção.

O projeto educativo está alicerçado em dois vieses fundamentais: 1º) incentivar a participação, cooperação e controle social para exigir o fim da impunidade, ou seja, buscar a efetiva punição de corruptores e de corruptos; e 2º) educar e estimular as novas gerações, mediante a construção, a longo prazo, de uma comunidade mais justa e séria, destacando-se o papel fundamental das instituições governamentais, assim como de nossas próprias condutas diárias a partir de bons exemplos e do respeito generalizado às regras coletivas impostas a todos os indivíduos.

Diante da simplicidade, criatividade e eficiência do projeto, o Ministério Público de Santa Catarina, por meio do autor desta tese, dentre outras premiações, foi o vencedor

da segunda edição do *Prêmio Innovare*⁷⁸⁵, na categoria Ministério Público, assim como do *Prêmio UNODC 2008, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, Brasil e Cone Sul – ONU*⁷⁸⁶, um reconhecimento a iniciativas de prevenção e combate à corrupção. Os resultados obtidos até a presente data já são relevantes e consideráveis. O projeto, disseminado em todo o País através da realização de diversas atividades e eventos, com a produção de múltiplos materiais educativos, inclusive, vídeos 787 educativos destinados a crianças e adolescentes, rompeu fronteiras, sendo replicado em diversos países em todos os continentes, tendo sido apresentado pessoalmente ao então Secretário-Geral da ONU⁷⁸⁸, Ban Ki-moon, em junho de 2013, mesmo período em que foram realizadas reuniões com o diretor executivo do Pacto Global da ONU, Georg Kell e a conselheira sênior da Fundação das Nações Unidas, Gillian Martin Sorensen, com o objetivo de disseminar internacionalmente o projeto em outros entornos institucionais.

Apesar da simplicidade do projeto, o autor da presente tese acredita ser viável, a partir da conscientização social humana, o resgate de alguns valores éticos e morais fundamentais esquecidos por muitos cidadãos em todo mundo. Acredita-se, pois, que somente através de um processo educativo universal e de qualidade, estruturado e planejado por meio de um programa para a formação de cidadãos integrais, seja possível criar as bases necessárias para primeira conquista do Estado Democrático de Direito, de viés garantista e constitucional, onde os direitos fundamentais não sejam apenas imagináveis pretensões.

6.5 PROGRAMA EDUCANDO CIDADÃOS

⁷⁸⁵ II Prêmio INNOVARE. *A Justiça do Século XXI. A REFORMA Silenciosa da Justiça*. Org. Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007, p. 20-37.

⁷⁸⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Por mobilização social, ONU premia campanha "O que você tem a ver com a corrupção?"**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/por-mobilizacao-social--onu-premia-campanha-o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁷⁸⁷ GHIZZO NETO, Affonso. Campanha o que você tem a ver com a corrupção? (version in English). *In: Youtube*, 11 dez. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fv7O81iF-lo>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁷⁸⁸ JORNAL NOTÍCIAS DO DIA. **Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, elogia campanha contra a corrupção**. Promotor de Justiça Affonso Ghizzo Neto apresentou projeto em Nova York. Joinville, 12 ago. 2013. Disponível em: <https://ndonline.com.br/joinville/noticias/secretario-geral-da-onu-ban-ki-moon-elogia-campanha-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

Ainda que muitas interrogações permaneçam sem respostas, diante dos ensinamentos e das reflexões propostas pelos diversos autores em torno do fenômeno da corrupção e o dilema da ação coletiva, especialmente com base nas conclusões práticas constatadas por Ostrom – comprovando-se que a participação e o controle social são condições indispensáveis para a escolha das decisões comunitárias e efetivo cumprimento das normas e das regras estabelecidas –, assim como a partir das diversas experiências educativas universais de sucesso, ainda que pretensioso possa parecer, pretendemos apresentar nesta tese algumas sugestões teóricas e práticas para a implementação de um programa educativo universal consistente.

Conforme salienta Ortega Ruíz⁷⁸⁹, uma formação crítica se inicia pela motivação de ideias e por meio da realização de experiências, as quais só serão possíveis, fora da área de conforto individual, muitas vezes, induzidas por pensamentos e condutas padrões, sugeridas pelas expectativas limitadas de grupos ou de ideologias políticas, tão comuns nos processos de educação tradicionais. Contra isso, o *Programa Educando Ciudadãos* pode se apresentar como uma importante ferramenta para o impulso de uma educação motivadora que possibilite um progresso comunitário acessível a todos os cidadãos. Enfim, um processo educativo, plural e qualitativo, que edifique uma nova cultura ética universal comprometida com a convivência social comum. Como adverte o autor:

El proyecto cosmopolita tenía mucho de utopía, pero también de realismo. Igual que la IE, que tiene mucho de ingenuidad y mucho de ambición. Cuando se enuncian los principios de la IE no estamos intentando tener científicos en pequeño, sino proponiendo que la práctica educativa estimule la curiosidad, la motivación por el saber, la inteligencia creativa y la innovación en la actividad de docentes y escolares (Cañal y Porlán, 1987). Es decir, la IE se formula como herramienta útil para estimular el proceso de aprendizaje y enseñanza, buscando mayores niveles de calidad educativa.

Un día, acontecimientos de infausta memoria relacionados con el terrorismo suicida y la corrupción política y económica nos dejaron sin

⁷⁸⁹ ORTEGA RUÍZ, Rosario. **Educación para el desarrollo sostenible:** del proyecto cosmopolita a la ciberconvivencia. Investigación en la Escuela. Revista internacional de investigación e innovación educativa, 2020, p.14. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12795/IE.2020.i100.02> Acesso em: 05 maio 2020.

debate. El debate social y cultural fue sustituido de nuevo por la guerra, la religión y particularmente la miseria que assolaba la vida de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los más vulnerables, que pagaron la factura de los platos que no habían roto. El discurso de la guerra, la exclusión social, la inmigración obligada por el dolor y la crueldad ideológica o financiera, a quienes más atacó, además de a las mujeres, fue a la infancia y a aquellos que dependen de los recursos sociales para educarse y sobrevivir.

Sin debate crítico, achicada la motivación de las grandes ideas, nos reclinamos cada quien en lo suyo, huérfanos de la dimensión crítica y universal del tema que nos afecta: la posibilidad de que la educación sea el impulso sabio y valiente para construir un mundo mejor. Quizás, como diría Giddens (1991), la práctica educativa se olvidó de su dimensión universal y civilizatoria para sobrevivir con los recursos menguantes y las acostumbradas rutinas de calidad y alcance disminuido. Han pasado veinte años y el interés por el análisis global y universalista del papel de la educación y la cultura en la sociedad no parece estar en la agenda de las ciencias sociales.⁷⁹⁰

6.5.1 Proposta de Implementação

O programa educativo é voltado à formação de seres humanos pensantes e críticos com vista ao exercício de uma cidadania ativa e integral, tendo a área da educação como instrumento difusor e o princípio de uma cultura ética universal (e plural) o seu elemento norteador. O desenvolvimento da iniciativa depende da participação, cooperação e controle social efetivo por parte de todos os indivíduos (ou da grande maioria destes), assim como dos diversos segmentos e instituições governamentais e não governamentais, com o propósito de torná-lo exequível e desejável, incentivando uma confiança social generalizada e, conseqüentemente, o funcionamento imparcial das instituições. A atuação governamental – em todos os níveis – é fundamental, uma vez que as salas de aulas serão o ambiente mais apropriado para a execução deste programa educacional, além da rede privada de ensino, de modo a envolver alunos, educadores, familiares e demais membros da comunidade. Com a presente proposta, pretende-se propiciar, no ambiente educativo, momentos de reflexão sobre o fenômeno da corrupção, suas causas e seus efeitos que afetam a vida contemporânea em sociedade e

⁷⁹⁰ ORTEGA RUÍZ, Rosario. **Educación para el desarrollo sostenible:** del proyecto cosmopolita a la ciberconvivencia. Investigación en la Escuela. Revista internacional de investigación e innovación educativa, 2020, p.14. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12795/IE.2020.i100.02> Acesso em: 05 mai. 2020.

demonstram a necessidade de superar este difícil dilema de ação coletiva. Tal paradigma, complexo, múltiplo e com diversas variáveis, internalizado pelos indivíduos e refletido em comportamentos institucionalizados, impede que muitos problemas que dependam da ação coletiva, sejam resolvidos em comunidade. Neste sentido, constata-se no dia a dia a predominância da visão individualista sobre os interesses sociais e coletivos, quando, na busca de ascensão econômica, é permitido quebrar regras de cooperação e de controle social, abreviando-se e infringindo-se leis e regulamentos, cometendo-se desvios éticos e morais dos mais variados matizes.

Ante o cenário macabro identificado em muitos entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, concebem-se as salas de aula como o ambiente ideal para a realização de atividades que busquem fortalecer a oferta de elementos educacionais de prevenção a comportamentos nocivos (distorcidos) no meio social, incentivando e estimulando o aprendizado para a formação de adultos integrais, cidadãos bem-sucedidos e, conseqüentemente, agentes ativos do exercício da cidadania ativa, incentivadores da confiança social generalizada que se faz necessária para a criação de círculos virtuosos positivos que possam firmar e estabelecer uma nova cultura ética comprometida com a participação, cooperação e controle social.

Ações que possam não só estar inseridas na transversalidade de temáticas, como também constarem nos elementos formais da educação, fazendo parte de conteúdos e disciplinas específicas, voltadas ao resgate dos valores éticos universais consagrados pela experiência e pela história da humanidade. Desta maneira, contribuam no sentido de levar os indivíduos à reflexão, a fim de que percebam que as atitudes distorcidas não favorecem a comunidade a qual pertencem, criando, muitas vezes, dilemas de ação coletiva de difíceis enfrentamentos. Buscam-se mudanças de atitudes dos participantes destes programas educacionais, bem como de todos aqueles que se encontram próximos aos envolvidos, como comprovou ser possível o *Perry Preschool Project*⁷⁹¹.

A elaboração e distribuição de material pedagógico (cartilhas, vídeos, camisetas, jogos educativos, mídias digitais, criação de sites, blogs, portais, etc.), são

⁷⁹¹ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

instrumentos que deverão ser utilizados para a promoção de atividades e eventos diversos (conferências, congressos, organização do dia internacional de combate à corrupção, etc.), assim como para a capacitação de professores e de multiplicadores do programa, que poderá – deverá –, desta forma, ser desenvolvido dentro e fora das salas de aula. Estas são apenas algumas das principais ideias e ações que poderão ser realizadas continuamente nos estabelecimentos de ensino públicos e privados, abrangendo toda a rede de ensino do respectivo entorno institucional, desde educação prioritária na primeira infância – lembrando que um processo educativo bem orientado para mentes em formação possibilita a potencialização das habilidades cognitivas e de formação do caráter humano – até o ensino superior e profissional. Deve-se, inicialmente, até em respeito a peculiaridade e singularidade de cada comunidade, coletar informações sobre os principais problemas comunitários, e quais as possíveis relações com o fenômeno da corrupção, analisando cada situação comunitária adequadamente, para que se possa subsidiar com sucesso as reflexões e os trabalhos de conscientização desejados. Num segundo passo, depois deste diagnóstico priorizado, como foco principal nos principais problemas locais identificados – buscando-se o envolvimento de toda a comunidade, sobretudo em busca do desenvolvimento de uma cultura ética universal baseada na participação, cooperação e controle social – é preciso executar as estratégias educativas de conscientização para o implemento das mudanças e reformas institucionais necessárias para a resolução destes problemas. Por fim, como verificamos no exemplo do programa APOIA⁷⁹², trabalhar em rede, de forma estratégica e planejada, é fundamental para o êxito do programa.

6.5.2 Justificativas do Programa

A corrupção é um fenômeno contemporâneo recorrente em diversos entornos institucionais em todo o mundo, estando enraizada, banalizada e generalizada em muitos entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, restando materializada tanto em âmbito das atitudes individuais quanto nas ações governamentais. As consequências

⁷⁹² MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Programa de combate à evasão escolar:** APOIA. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/apoia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

deste processo podem ser verificadas no surgimento de diversos problemas de ação coletiva como, por exemplo, a falta de efetividade de políticas públicas, alcançando igualmente o setor privado e o meio social, provocando um quadro de prejuízo à coletividade, restando estabelecidos círculos viciosos negativos de difícil ruptura. Assim sendo, é fundamental a articulação no sentido do seu enfrentamento, cuja responsabilidade não recaía apenas sobre as instituições governamentais, mas também no sistema educacional e na própria comunidade como um todo, envolvendo famílias, igrejas e demais segmentos que movem a vida cotidiana.

A exemplo do projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*⁷⁹³, base experimental maior para a criação do presente *Programa Educando Cidadãos*, é preciso enfrentar a problemática a partir da própria sociedade, desmistificando o fenômeno da corrupção como algo normal, banalizado e inevitável, criando a conscientização individual e coletiva necessária para a compreensão geral de sua nocividade para a vida em comunidade, propondo ações que abrangerão a totalidade do sistema educativo nos diversos níveis, tendo como foco prioritário a primeira infância. E é justamente no ambiente escolar onde se promove com pedagogia a formação do caráter e se pode fomentar a estrutura para a solidificação de uma cultura ética universal baseada na participação, cooperação e controle social, cuja extensão se amplia aos âmbitos familiares e comunitários, estabelecendo um novo paradigma social e coletivo, sem descuidar da singularidade de cada indivíduo, reforçando o pacto de cidadania para a experiência de uma vida harmônica em sociedade. A partir desta iniciativa, busca-se a consolidação de uma sociedade mais justa, com a efetiva participação, cooperação e controle social, incentivando o desenvolvimento humano e os sentimentos de cordialidade, de amorosidade, de riqueza plural e multicultural da raça humana, assim como o desempenho do trabalho pelo mérito e esforço pessoal, estimulando a engenhosidade empreendedora do conhecimento técnico e científico, dentre outros, com os quais o controle e o combate ao fenômeno da corrupção terá um resultado certo e efetivo. Uma nova mentalidade poderá caracterizar o perfil de cidadãos íntegros e

⁷⁹³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **O que você tem a ver com a corrupção?** Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020

conscientes de seus deveres e de suas responsabilidades dentro da comunidade em que convivam.

6.5.3 Objetivo Geral

Estabelecer um programa educativo para a formação de cidadãos ativos e conscientes, prontos para a atuação preventiva e estratégica no controle e no combate ao fenômeno da corrupção, incentivando as novas gerações para que atuem como agentes transformadores em busca de mudanças positivas no comportamento ético comunitário, no sentido de priorizar os interesses coletivos em detrimento da atuação individualista, isolada e egoísta.

6.5.4 Objetivos Específicos

Disseminar em rede, amplamente, em todo o sistema de ensino o conteúdo pedagógico do *Programa Educando Cidadãos*, fundamentado e baseado nas constatações teóricas e evidências empíricas comprovadas na presente tese, notadamente os exemplos de casos práticos de sucesso analisados por Ostrom⁷⁹⁴, assim como as ações experimentais e complementares do Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*; *Perry Preschool Project*; *BRINGING QOG*; Programas do MPSC: Execução dos Planos de Educação; APOIA; e Núcleo Intersetorial de Suporte ao APOIA (NISA). Para tanto, de forma estratégica e prática, torna-se necessário: a) capacitar educadores, alunos e membros voluntários da comunidade, sobre o tema e sobre o papel decisivo da educação como instrumento de transformação social, incentivando e implementando mudanças desses comportamentos corruptos junto à comunidade; b) provocar a reflexão sobre as condutas e comportamentos de alunos e educadores que corroboram a falta de uma ética universal e plural baseada na participação, cooperação e controle social; c) identificar os problemas locais e os comportamentos individuais nocivos já banalizados na comunidade, comprovando causas e efeitos, assim como propondo iniciativas, ações

⁷⁹⁴ OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

e soluções para a resolução dos problemas; e d) oferecer meios, estratégias e incentivos para estimular o aprendizado nas salas de aula, capacitando qualitativamente os alunos, levando-os para o exercício contínuo da reflexão, ajudando na identificação e resolução dos problemas comunitários.

6.5.5 Fundamentação Teórica

Sem exagero ou pretensão descabida, o embasamento teórico do *Programa Educando Cidadãos* é o próprio enredo argumentativo desenvolvido, com atenção e dedicação cautelosa, durante a pesquisa realizada na presente tese que, antes de tudo, objetiva materializar neste programa as ações e os resultados práticos obtidos a partir da compreensão do fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, uma vez estabelecida a necessária confiança social, através de círculos virtuosos positivos e contínuos, buscando-se a criação de uma nova ética universal baseada na participação, cooperação e controle social.

Portanto, chega-se à conclusão de que se faz necessária uma identificação dos costumes nocivos presentes nas atitudes cotidianas dos indivíduos que fazem parte da comunidade para corrigi-los e evitá-los mediante a formação educacional dos indivíduos que, conscientes e responsáveis, apresentar-se-ão como agentes transformadores da realidade. Em muitos entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, a falta da consciência da experiência coletiva tem como contraparte a disseminação do individualismo e do separatismo, que são enfermidades sociais nocivas para a convivência comunitária. E isso pode ser comprovado pela própria situação em que se encontra atualmente a questão do fenômeno da corrupção em muitas sociedades contemporâneas, passando de exceção à regra.

Essas conclusões não são, de forma alguma, inéditas, como tivemos oportunidade de constatar por meio dos ensinamentos de Ostrom. Essa separatividade, uma vez que está significativamente presente em muitos entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, influencia sobremaneira a forma como as pessoas se comportam, gerando a referida priorização do particular em detrimento do coletivo. Como

verificado à sociedade, o individualismo e a separatividade são as principais causas do fenômeno da corrupção.

Trata-se de um dilema de ação coletiva, complexo e com múltiplas variáveis, portanto, de difícil compreensão e resolução. O fenômeno da corrupção se forma como valor negativo em determinados entornos institucionais e acaba sendo banalizado através da reprodução de círculos viciosos negativos de difícil ruptura, chegando ao ponto de seus indivíduos tratarem o público como se fosse privado. Como fenômeno humano e relacional, a corrupção não se materializa unicamente nas ações governamentais, mas também na maneira de ser dos indivíduos e nos valores éticos pré-definidos no íntimo pessoal de cada personagem.

A solução para isso está na educação universal de qualidade formadora de indivíduos conscientes da experiência coletiva, respeitadas as individualidades e a singularidade de cada sujeito, a partir da valorização dos direitos fundamentais consolidados ao longo da história da humanidade. Embora a cultura de um povo já se apresente realizada – como tivemos oportunidade de discorrer no item 2.1, intitulado *Uma Questão Cultural ou Institucional?*, do capítulo segundo da presente tese –, num menor ou maior grau da evolução humana, a continuidade evolutiva não implica necessariamente a manutenção linear e obrigatória de determinados comportamentos e condutas, apresentando-se o processo educativo como um instrumento importante para transformações sociais. Felizmente, como não somos escravos da nossa história, as novas gerações podem reaver os valores éticos e morais esquecidos ou relegados ao longo do tempo, notadamente quando isso se justifica para a convivência cooperativa e solidária em comunidade. Somente através de um processo educativo universal e de qualidade, comprometido com a formação crítica e consciente de seres pensantes, é que se poderá recuperar um pouco daquilo que o homem '*matuto*' já chamou de honestidade.

É necessária a qualificação de uma geração apta a formular estratégias, ideias, ações e soluções conjuntas a partir da própria comunidade, capaz de estabelecer uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais. Para tanto, é preciso educar as pessoas mostrando-lhes os prejuízos causados pelo fenômeno da corrupção, fortalecendo a consciência coletiva do porquê e das vantagens de comprometimento com a comunidade na qual os indivíduos estão inseridos e fazem parte.

Cada aluno pode ser agente direto ou indireto deste processo, haja vista que pode viver na prática um dilema de ação coletiva, estando também sujeito à tendência da ação humana racional em proveito próprio e imediato.

Essa visão se contrapõe, a princípio, ao argumento de que o fenômeno da corrupção é oriundo apenas da deficiência das instituições governamentais e que o seu enfrentamento implicaria, tão-só, em reformas institucionais nos órgãos de governança. Busca-se, ao contrário, incentivar o exercício de uma cidadania integral, observando a responsabilidade individual e coletiva simultaneamente, haja vista que compatíveis e harmoniosas. Em muitos entornos institucionais, o fenômeno da corrupção transformou-se no resultado mais acabado da falta de cultivo de uma ética social comprometida com a convivência consciente e harmônica, baseada na falta de participação, cooperação e controle social.

Vale recordar que o fenômeno da corrupção não é causa, mas sim efeito da incorporação pelos indivíduos de valores sociais negativos, banalizados e aceitos em muitos entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, uma vez estabelecidos círculos viciosos negativos de difícil enfrentamento. Assim, somente através de um processo educativo universal, plural e qualificado, voltado ao pleno exercício responsável da cidadania, a longo prazo, com transparência e persistência, é que se poderá alcançar um efeito prático e modificador da realidade atual, consubstanciada na falta de cultivo de um comprometimento social, resumida na esperteza do ganho fácil e do lucro certo.

A educação como instrumento de transformação social: eis o caminho a ser trilhado com urgência pelo *Programa Educando Cidadãos*, se desejarmos vencer o estigma do fenômeno da corrupção. Mudar a consciência e a mentalidade de um povo, implementando um processo educativo capaz de reverter o quadro de derrocada dos valores morais que corroem as instituições governamentais e as consciências individuais.

O ponto positivo deste programa educativo consiste justamente no fato do desenvolvimento prévio de noções de cidadania e cooperação social, antecipando-se aos ensinamentos do meio ambiente já banalizados em muitos entornos sociais, possibilitando, assim, alcançar alunos, crianças e adolescentes, com a personalidade ainda em processo de desenvolvimento.

6.5.6 Sensibilização e Comprometimento Social

O *Programa Educando Cidadãos* tem como objetivo criar as condições iniciais para sua execução, ao buscar a sensibilização dos gestores da área educacional, professores, alunos e membros voluntários da comunidade em geral, destacando a importância da iniciativa e do envolvimento de todos para o efetivo comprometimento com uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social. Com tal fim, deverão ser realizados seminários locais nas comunidades e escolas, assim como cursos de capacitação com abrangência nos diversos espaços comunitários.

6.5.7 Trabalhos Pedagógicos e Pesquisas

Como se disse, o programa deverá atuar em rede, e, posteriormente ao processo de sensibilização social, deverá envolver todos os participantes e as instituições de ensino no desenvolvimento das atividades didático/pedagógicas que deverão ser desenvolvidas com os alunos dos diferentes níveis de formação, utilizando-se de recursos audiovisuais, materiais didáticos, cartilhas sobre o tema proposto, bem como através da realização de pesquisas atualizadas e constantes sobre as práticas e condutas consideradas nocivas dentro da própria comunidade local.

6.5.8 Participação, Cooperação e Controle Social

Tendo como base os levantamentos práticos feitos nos estudos de Ostrom, ao analisar experiências comunitárias para implementação de ações coletivas eficientes e, ainda, levando-se em consideração os mais diversos comportamentos identificados no âmbito do cotidiano das instituições de ensino, da própria comunidade e, também, aqueles da vida profissional dos envolvidos, especificamente sobre as atitudes e os comportamentos considerados nocivos à sociedade, os participantes do programa devem iniciar ações práticas para criar as condições objetivas necessárias para o implemento das mudanças de atitudes consideradas prejudiciais à convivência comunitária. Nesse sentido, o programa deve incentivar a disseminação de ideias em toda a comunidade

através de ações permanentes e contínuas, direcionadas aos diversos entornos sociais, buscando-se alcançar mudanças no comportamento dos indivíduos, assim como em relação à postura imparcial que deve ser adotada incondicionalmente pelos órgãos governamentais, desenvolvendo-se, assim, uma forma de organização política/institucional estruturada na participação, cooperação e controle social dentro da própria comunidade local.

6.6 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE LEIS EDUCATIVAS ANTICORRUPÇÃO

Aqui, mais uma inovação ‘viva’ da presente tese! Assim como buscamos estabelecer no item anterior algumas reflexões, conclusões e ações práticas para sugerir a criação do *Programa Educando Cidadãos*, durante o período de pesquisa do presente trabalho acadêmico, em parceria e através da criação das redes necessárias para o implemento de ideias, iniciamos alguns contatos com alguns membros dos Poderes Legislativos municipais de Joinville – Projeto de Lei Ordinária n.º 68/2018 –, São José – Projeto de Lei Ordinária n.º 0131/2018 – e Florianópolis – Lei n.º 10588/2019, de 07 de agosto de 2019 –, os três maiores municípios do Estado de Santa Catarina, Brasil, com o desiderato de editar, experimentalmente, *Projetos de Leis Educativas Anticorrupção*, ou seja, projetos de leis locais que, uma vez aprovados e sancionados, criem instrumentos preventivos e ativos de controle e combate ao fenômeno da corrupção.

Como constataremos na sequência, além deste elo comum, as iniciativas legislativas, por óbvio, guardam similitudes no fundamento originário consistente nas ideias e sugestões decorrentes do projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*⁷⁹⁵, focando em ações práticas que busquem, a partir das realidades e peculiaridades de cada entorno municipal, criar uma rede educativa que ajude a disseminar uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social.

O primeiro contato que mantivemos para implementar nosso laboratório de experiência de ideias – que surgiram durante a elaboração da presente tese –, foi com o

⁷⁹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **O que você tem a ver com a corrupção?** Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

então vereador – hoje deputado federal – Rodrigo Coelho que, além de aceitar o desafio, colaborou sobremaneira para tornar este sonho uma realidade, o que de fato culminou com a elaboração do Projeto de Lei Ordinária n.º 68/2018.⁷⁹⁶

Nossa preocupação comum vem da reflexão necessária sobre o papel e a importância da educação como instrumento que possibilite alternativas eficientes que ajudem a fortalecer a formação do caráter de crianças e jovens no processo do exercício da cidadania. Como se disse, o projeto de lei de Joinville foi inspirado na Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?* E, uma vez aprovado, a exemplo das ações e iniciativas do projeto, poderá beneficiar os alunos do ensino fundamental das escolas da rede pública municipal, além das escolas da rede estadual e privada que também poderão aderir à iniciativa. O objetivo central do projeto de lei é levar o debate sobre o tema corrupção para dentro das salas de aula, estimulando alunos e educadores a identificarem as causas e os efeitos do fenômeno no cotidiano de todos os envolvidos.

Da íntegra do projeto de lei que institui no âmbito do Município de Joinville a Política Municipal de Combate à Corrupção e dá outras providências, dentre outros pontos relevantes, podemos destacar inicialmente o conteúdo normativo do art. 2º que estabelece que as escolas municipais deverão elaborar projetos político-pedagógicos que estimulem a realização de seminários, palestras, debates, dinâmicas de grupos, teatros, simpósios, abordando assuntos relacionados à problemática do fenômeno da corrupção.

O artigo terceiro, por sua vez, que trata das diretrizes básicas que deverão ser observadas, ressalta:

Art. 3º Constituem diretrizes da Política Municipal de Combate à Corrupção:

I – A disseminação do conteúdo pedagógico do Projeto “O que você tem a ver com a corrupção?” desenvolvido pelo Ministério Público de Santa Catarina, em toda rede de ensino do Município de Joinville;

II – A capacitação dos diretores de escolas, professores, alunos e membros da comunidade escolar, sobre o tema e sobre o papel da educação nas mudanças desses comportamentos nocivos à sociedade;

⁷⁹⁶ CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE. **Projeto de Lei Ordinária n.º 68/2018**. Institui no âmbito do Município de Joinville a Política Municipal de Combate à Corrupção e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/rsgsbGE>. Acesso em: 10 abr. 2020.

III – A reflexão sobre as condutas e comportamentos dos educandos e educadores que corroboram com a cultura de falta de ética e da lei da vantagem;

IV – A identificação dos comportamentos nocivos banalizados na escola e comunidade e suas consequências na sociedade;

V – A promoção dos meios para incentivar a capacidade de reflexão, ajudando na identificação e resolução dos problemas comunitários;

VI – A implementação e a realização de campanhas educativas para garantia e ampliação do combate à corrupção, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de combate à corrupção;

VII – a promoção de estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, concernentes às causas e consequências da corrupção, para a sistematização de dados a serem unificados municipalmente e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas.⁷⁹⁷

Por fim, o art. 7º, estabelece que alunos e educadores, devidamente capacitados previamente, poderão atuar como agentes ativos dentro e fora das salas de aulas, buscando compreender e prevenir atos e práticas corruptas, incentivando a formação de seres pensantes e críticos em toda a comunidade de Joinville.

A segunda iniciativa para o encaminhamento de um projeto de lei educativo para fomentar iniciativas de prevenção e controle ao fenômeno da corrupção, surgiu através de conversas e de uma importante parceria com a vereadora Cristina Sousa, no Legislativo Municipal de São José, por meio da elaboração do Projeto de Lei Ordinária n.º 0131/2018⁷⁹⁸. Igualmente a Joinville, o projeto de lei de São José também se sustentou nas experiências de êxito da Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*, sendo que a justificativa do projeto já indica que o objetivo central é o de fomentar reflexões sobre o tema do fenômeno da corrupção por meio de ações que estimulem a ética e a honestidade de alunos e educadores nas salas de aula, tendo sua inspiração no projeto que criamos. Da mesma forma, após sua aprovação, o projeto de lei poderá implementar um importante debate entre os munícipes de São José, incrementando nossa rede de cidadãos ativos comprometidos com a participação, cooperação e controle social da corrupção.

⁷⁹⁷ CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE. **Projeto de Lei Ordinária n.º 68/2018**. Institui no âmbito do Município de Joinville a Política Municipal de Combate à Corrupção e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/rgsbgE>. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁷⁹⁸ CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ. **Projeto de Lei Ordinária n.º 0131/2018**. Institui no âmbito do Município de São José a Política Municipal de Combate à Corrupção na Rede de Ensino e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://www.cmsj.sc.gov.br/camara/proposicao/Projetos-de-Lei-Legislativo/2018/2/0/43812>. Acesso em: 10 abr. 2020.

Do conteúdo normativo apresentado no referido projeto de lei, que institui no âmbito do Município de São José a Política Municipal de Combate à Corrupção na Rede de Ensino e dá outras providências, vale ressaltar o disposto no § 1º, art. 1º, que esclarece de pronto os maiores destinatários do projeto, quais sejam, os alunos do ensino fundamental das escolas da Rede Pública Municipal, buscando estimular a atuação preventiva – por meio de um processo educacional universal e de qualidade – de alunos e de professores, provocando mudanças positivas no comportamento ético dos munícipes, no sentido de priorizar o interesse coletivo e social em detrimento dos interesses particularizados.

O art. 3º também determina as diretrizes fundamentais da política de controle e combate ao fenômeno da corrupção, indicando:

Art. 3º Constituem diretrizes da Política Municipal de Combate à Corrupção:

I – A disseminação do conteúdo pedagógico do Projeto “O que você tem a ver com a corrupção?” desenvolvido pelo Ministério Público de Santa Catarina, em toda rede de ensino do Município de São José;

II – A capacitação dos diretores de escolas, professores, alunos e membros da comunidade escolar, sobre o tema e sobre o papel da educação nas mudanças desses comportamentos nocivos à sociedade;

III – A reflexão sobre as condutas e comportamentos dos educandos e educadores que corroboram com a cultura de falta de ética e da lei da vantagem;

IV – A identificação dos comportamentos nocivos banalizados na escola e comunidade e suas consequências na sociedade;

V – A promoção dos meios para incentivar a capacidade de reflexão, ajudando na identificação e resolução dos problemas comunitários;

VI – A implementação e a realização de campanhas educativas para garantia e ampliação do combate à corrupção, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de combate à corrupção;

VII – a promoção de estudos, pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, concernentes às causas e consequências da corrupção, para a sistematização de dados a serem unificados municipalmente e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas.⁷⁹⁹

Por fim, no último contato estabelecido durante as pesquisas destinadas à formulação da presente tese de doutorado, tivemos acesso ao vereador Tiago Silva,

⁷⁹⁹ CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ. **Projeto de Lei Ordinária n.º 0131/2018**. Institui no âmbito do Município de São José a Política Municipal de Combate à Corrupção na Rede de Ensino e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://www.cmsj.sc.gov.br/camara/proposicao/Projetos-de-Lei-Legislativo/2018/2/0/43812>. Acesso em: 10 abr. 2020.

também com o desiderato de criar no município de Florianópolis, uma política municipal de combate e prevenção ao fenômeno da corrupção, o que determinou o encaminhamento do respectivo projeto de lei e a aprovação – já em vigor – da Lei Municipal nº 10588/2019⁸⁰⁰, uma iniciativa que também busca estimular a transparência na governança e a conscientização geral da população no que respeita às causas e às consequências nefastas do fenômeno da corrupção no município de Florianópolis.

O projeto de Florianópolis, que dispõe sobre a Criação da Política Municipal de Combate e Prevenção ao fenômeno da corrupção, igualmente inspirado na Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*, estabelece importantes critérios objetivos para determinar a observância da publicidade e fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência na governança municipal, incentivando, ainda, a participação, cooperação e controle social nos atos de governança, dentre outros instrumentos tecnológicos que possam auxiliar a fiscalização de cidadãos comprometidos com o controle e o combate à corrupção.

O art. 4º estipula como objetivo fundamental a prevenção de práticas corruptas, determinando com precisão e técnica legislativa, o que segue:

Art. 4º São objetivos da Política Municipal de Combate e Prevenção à Corrupção:

I – a conscientização da sociedade que atos de corrupção não são apenas aqueles ligados aos agentes públicos ou à atividade pública, mas também aqueles atos cotidianos da sociedade civil em que um indivíduo, usando de meios que ferem dos bons costumes, recebe vantagem em detrimento de outrem;

II – comparação permanente das despesas realizadas com a contratação de bens, serviços e obras do Poder Público com contratações semelhantes realizadas por outros entes do Poder Público e pela iniciativa privada de forma a garantir a rápida detecção e tomada de providências relativas à sobrepreço;

III – avaliação permanente das políticas implementadas pelo Poder Público quanto a sua eficiência, eficácia e economicidade em relação ao volume de recursos investidos e os efeitos produzidos nos indicadores relacionados ao objetivo das inversões financeiras;

IV – elaboração, em conjunto com os órgãos públicos competentes, entidades da sociedade civil e instituições acadêmicas, de indicadores nas diversas áreas capazes de atender ao previsto no inciso II deste artigo;

⁸⁰⁰ CÂMARA DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. **Lei n.º 10588/2019, de 07 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a criação da política municipal de combate e prevenção à corrupção. 2019. Disponível em: <https://www.deolhonailha.com.br/florianopolis/noticias/camara-aprova-projeto-que-cria-politica-municipal-de-combate-a-corrupcao--.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

V – fomentar o uso de meio eletrônico na tramitação de processos administrativos, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, como meio de reduzir custos, ganhar agilidade e dar mais transparência a estes processos;

VI – divulgar, esclarecer, controlar o cumprimento e produzir meios de detecção de eventuais descumprimentos dos deveres dos funcionários públicos municipais previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

VII – a redução gradativa dos custos operacionais dos bens e serviços públicos e o desperdício de produtos e serviços;

VIII – promover procedimentos e propor normas que garantam os princípios de objetividade e impessoalidade nas decisões do Poder Público e reduzam ao máximo a discricionariedade e subjetividade inerente a estas decisões, garantindo recurso, preferencialmente a órgão colegiado de natureza técnica, quando a eliminação da decisão subjetiva ou discricionária do gestor não for possível; e

IX – propor aperfeiçoamento às normas e legislação de forma a garantir a eliminação de dúvidas, interpretações duvidosas ou controversas ou obscuras a fim de padronizar sua aplicação e controle de forma impessoal.⁸⁰¹

Como se vê, a Câmara de Vereadores de Florianópolis, que largou na frente das demais, aprovou o projeto de lei municipal – em 7 de agosto de 2019 – que permite o fortalecimento da rede municipal de controle social e incentivos a educação de alunos, professores e da comunidade em geral, ajudando no processo de criação de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social da corrupção, especialmente quando se apresenta como um dilema de ação coletiva de difícil equacionamento.

Enfim, além da contribuição que a pesquisa acadêmica e científica possa emprestar para a solução dos problemas práticos da comunidade, especialmente em relação aos dilemas de ação coletiva que se apresentem na vida real dos indivíduos, iniciativas legislativas como estas, alicerçadas a partir da ideia central desta tese de doutorado, comprovam que é possível construir uma rede de contatos bem estruturada no sistema de ensino dos municípios – com fundamento e base nas constatações empíricas de Ostrom⁸⁰² e nos diversos programas, projetos e iniciativas destacados neste

⁸⁰¹ CÂMARA DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. **Lei n.º 10588/2019, de 07 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a criação da política municipal de combate e prevenção à corrupção. 2019. Disponível em: <https://www.deolhonailha.com.br/florianopolis/noticias/camara-aprova-projeto-que-cria-politica-municipal-de-combate-a-corrupcao--.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁸⁰² OSTRUM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **In: American Economic Review**, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

capítulo – objetivando incentivar e implementar mudanças de comportamentos na comunidade, provocando a reflexão sobre as condutas de alunos e de professores, identificando, também, os problemas locais e os comportamentos nocivos já banalizados nas respectivas comunidades locais. Resta, portanto, agradecer a todos os envolvidos e colaboradores.

CONCLUSÃO

Como se pode concluir, o fenômeno da corrupção é universal, complexo e multidimensional, possuindo diversas variáveis e possibilidades, dos mais variados matizes – culturais, históricos, sociais, econômicos, éticos, religiosos, ideológicos, filosóficos, institucionais, etc. –, muitos dos quais ainda desconhecidos e incompreendidos, tantos outros, únicos e peculiares, consequência determinante das múltiplas influências e facetas que recebe do meio ambiente por meio de indivíduos, de governos e de sistemas institucionais ‘vivos’, reprodutores de círculos viciosos negativos de difícil ruptura, restando consolidada uma desconfiança social generalizada. Tal estrutura é incompatível com a experiência coletiva e a sobrevivência de uma ética universal embasada na pluralidade, participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, notadamente em entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados, onde o fenômeno se apresenta como um dilema de ação coletiva, estampado de forma exposta nos diversos problemas sociais, econômicos e políticos instalados em muitas sociedades contemporâneas.

E isso ocorre em virtude da adoção da dominação de uma ética individualista e patrimonial, caracterizada por modelos de governança centralizados, absolutistas e privatistas, com foco na prevalência dos interesses individuais em detrimento absoluto dos interesses coletivos e sociais, o que permite a formação de círculos viciosos negativos contínuos e persistentes, de difícil solução, havendo uma ruptura socioinstitucional com a experiência coletiva, presente uma estrutura individualista totalmente contrária e lesiva aos interesses sociais e comunitários, avessa, portanto, à aceitação de uma ética universal cooperativa. O fenômeno da corrupção se forma como valor negativo social e institucional, levando muitos indivíduos a tratarem o público como se fosse privado, alimentando a lei do menor esforço, especialmente quando o proveito da ação coletiva não pode ser identificado ou majorado pontualmente. Como fenômeno multidimensional e relacional, a corrupção não diz respeito somente às ações governamentais – aquelas decorrentes do uso abusivo do poder de autoridade, político, econômico e de mídia –, encontrando no comportamento dos indivíduos que pertencem à comunidade, a expressão máxima do egoísmo humano, resumido na cobiça econômica

desenfreada e devoradora, estabelecida por meio de ações individualizadas e particulares, sem compromissos, sem controles, sem fronteiras, enfim, sem limites sociais que possam ser impostos ou preestabelecidos.

Essa cultura individualizada encontra sua lógica na lei do menor esforço, pois, ainda que os indivíduos saibam racionalmente que serão beneficiados pela participação conjunta nas ações compartilhadas e cooperativas em comunidade, não havendo como identificar o grau de contribuição de cada indivíduo para o grupo, optam por usufruir os resultados alcançados sem fazer qualquer esforço ou doação pessoal. Como adverte Olson⁸⁰³, encontramos um dilema de ação coletiva que implica consequências nocivas e devastadoras para o conjunto de toda a coletividade. Aliado a estes comportamentos individuais, diante desta confiança particularizada e pessoal, a omissão do Estado, bem como o funcionamento parcial das instituições governamentais, passam a ser aceitos como comuns e ordinários, (in)devidamente banalizados no mecanismo de funcionamento da máquina burocrática estatal, desenvolvendo-se uma desconfiança social generalizada, segundo a qual a aplicação imparcial do ordenamento jurídico-constitucional é apenas uma obra de mera ficção científica.

Ademais, ainda em entornos institucionais considerados desenvolvidos, em que pesem os importantes avanços nas políticas públicas de controle e de combate ao fenômeno da corrupção, muitas ações governamentais não têm se revelado suficientes para enfrentar a problemática com a atenção e a potência necessária. Vê-se apropriada, pois, mudanças nas escolhas das prioridades governamentais, devendo ocorrer maiores incentivos e investimentos na formação educacional dos cidadãos, valorizando o aprendizado e estimulando o conhecimento, através de uma pedagogia que seja atraente para alunos e educadores, voltada para a essência social humana, respeitando a singularidade dos sujeitos e a pluralidade de ideias. Para tal desiderato, deve o Estado priorizar uma educação universal (e plural) de qualidade, somada à transmissão de conhecimentos que valorizem e reconheçam a importância da experiência coletiva, buscando constituir uma ética universal baseada na participação, na cooperação e no controle social, com especial atenção à educação na primeira infância. As instituições, antes de tudo, precisam ser forjadas a partir da formação de seres humanos críticos e

⁸⁰³ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

responsáveis, cientes de seus direitos e de suas obrigações sociais e institucionais, cidadãos ativos comprometidos com a própria comunidade e com o processo de transformação social. Em meio aos diversos desafios contemporâneos que enfrentam os sistemas educacionais, em tempos de redes sociais e informações *'líquidas'* e *'derretíveis'*, a construção de um programa educativo eficiente pode não ser uma das tarefas mais fáceis. É preciso, ainda, estimular a formação de círculos virtuosos positivos que possam consolidar uma confiança social generalizada no comportamento dos indivíduos e nas expectativas de ações imparciais por parte das instituições governamentais e, conseqüentemente, obter o aperfeiçoamento do processo de controle e de combate ao fenômeno da corrupção.

De acordo com a reflexão apresentada no capítulo primeiro, ao abordar a universalidade do fenômeno da corrupção, diante das possibilidades múltiplas e da própria conceituação complexa do fenômeno, podemos identificar a corrupção como a decomposição, o apodrecimento, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais da vida ordinária. O fenômeno da corrupção causa devassidão, degradação, depravação, prostituição, desagregação e perversão de hábitos, costumes e comportamentos, de indivíduos e de instituições humanas. Enfim, o suborno, a vantagem indevida, o engodo arquitetado, a peita, o processo ou efeito de corromper e alterar as características originais de uma coisa ou um procedimento. Sob as mais variadas formas e realces múltiplos, o fenômeno da corrupção campeia nas diversas áreas da atividade humana, tanto na esfera pública, como na privada.

Como podemos definir, em que pese as conceituações individualizadas das múltiplas facetas do fenômeno da corrupção não tenham uma importância prática imediata para visualização e percepção do fenômeno, para um melhor entendimento da dimensão do problema, importante definir um marco para estes conceitos relacionados à presente pesquisa científica, delimitando a análise para identificação dos tipos e das formas, enfim, de como se apresenta na vida cotidiana, seja na esfera pública: administrativa ou funcional, política e eleitoral; seja na esfera privada, inclusive, no que respeita ao sistema econômico; além de suas causas e suas conseqüências nacionais e internacionais.

Como assevera Rose-Ackerman⁸⁰⁴ a '*organização industrial*' da corrupção não depende somente da execução dos atos governamentais, como também do poder e da organização dos indivíduos participantes, agentes públicos, políticos, governantes e empresários da iniciativa privada. É preciso, pois, analisando cada caso concreto particularmente, estabelecer quem possui a detenção do monopólio do poder discricionário que possibilita a determinação das '*regras do jogo*' que serão disponibilizadas aos participantes envolvidos. Na medida em que o comando democrático distribui os poderes entre seus representantes, pode difundir o poder de negociação diante dos interesses individuais e privados, sempre influentes e vorazes. Uma democracia estabelecida com vigor, ao avesso de instituições governamentais débeis, fracas e desacreditadas – próprias de regimes autoritários competitivos –, necessita obrigatoriamente de mercados legais e competitivos, assim como de um sistema governamental imparcial, que estimule a confiança social generalizada e a disputa sadia pelo mérito.

Mungiu-Pippidi⁸⁰⁵ nos apresenta uma importante conclusão: É preciso identificar como determinados entornos institucionais desenvolvidos e igualitários conseguiram atingir um grau de integridade para o cumprimento geral das normas pelos indivíduos, apresentando o fenômeno da corrupção como exceção e, não, como regra. Uma democracia que pode ser chamada de plena, com uma investidura política atraente, requer uma cooperação social voltada para a pluralidade de ações, com efeitos sociais positivamente reveladores da força da mobilização comunitária. Urge, portanto, ficar atento às lições aprendidas com as experiências históricas e contemporâneas empreendidas na luta do controle e da erradicação da corrupção. A partir destes exemplos podemos formular políticas públicas eficientes para a conquista de sociedades educadas e comprometidas com a experiência coletiva, levando-se a termo as ações necessárias para a construção de uma cultura ética universal (e plural) baseada na participação, na cooperação e no controle social da corrupção.

⁸⁰⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 156.

⁸⁰⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 89.

Também podemos concluir que se trata de matéria complexa em que fica difícil estabelecer uma fórmula definitiva para a indicação de normas padrões perfeitas e aplicáveis aos sistemas políticos indistintamente, embora seja óbvia a necessidade básica de exigir um sistema governamental mais transparente e com dados acessíveis a todos os cidadãos. Aliás, não por acaso, justamente com o objetivo de analisar e oportunizar um controle social sobre as atividades políticas e, uma vez constatado os casos suspeitos de práticas corruptas, é preciso oportunizar instrumentos práticos que possam viabilizar que estes fatos sejam investigados, processados e, uma vez comprovados, devidamente responsabilizados. Enfim, torna-se necessário permitir a responsabilização política, civil e criminalmente de agentes públicos corruptos e de empresários corruptores, quando envolvidos nestes desvios de conduta.

Igualmente, as relações estabelecidas entre os grupos dominantes de poder e os diversos interesses econômicos prevaletentes devem ser levados ao conhecimento público e notório de toda a sociedade, para que, uma vez com acesso e análise às diversas informações e dados, possam os cidadãos/eleitores valorar as ações de seus representantes políticos e os possíveis interesses envolvidos nas respectivas decisões políticas. Eventuais limitações, restrições de atividades e apoios econômicos a políticos, embora controvertidos, podem ser relevantes em sociedades com instituições débeis marcadas por sistemas políticos em que os eleitores possuem menos acesso à educação e, por conseguinte, às informações necessárias para a formação de um julgamento crítico e uma avaliação efetiva e real dos acontecimentos.

Conclusão proveniente das lições constantes no capítulo segundo, reflexo da análise das heranças históricas e culturais da humanidade, podemos afirmar que as questões históricas e culturais estão entrelaçadas na constituição das instituições sociais, políticas, econômicas, religiosas etc; sendo um equívoco, todavia, reduzir a ocorrência do fenômeno da corrupção às causas históricas e culturais. Como dito, trata-se de fenômeno complexo e multidimensional, com diversas variáveis e múltiplas facetas, sendo possível constatar tendências próprias e específicas de cada entorno social ou instituição governamental, como ocorre no exemplo singular da América Latina, onde a inexistência de uma educação universal (e plural) e de qualidade, comprometeu a formação de uma ética universal voltada para a participação, cooperação e controle

social. Por certo, as tradições históricas também exercem suas influências no meio, inclusive, demonstrando o desenvolvimento de fenômenos compartilhados e simultâneos, como o clientelismo, o patrimonialismo, o pessoalismo, a cleptocracia, o neoautoritarismo, assim como o próprio funcionamento parcial das instituições governamentais. Uma vez estabelecidos mecanismos facilitadores da corrupção – como ocorre com a aplicação subjetiva e casuística dos ordenamentos jurídicos –, o incentivo à impunidade formaliza um pacto social com a (des)educação para o mundo do crime, banalizando a corrupção, suas causas e suas consequências.

Mungiu-Pippidi⁸⁰⁶ conclui que algumas combinações virtuosas a partir da adequação de fatores diversos podem permitir a superação da (des)educação para o mundo do crime, afastando tendências criminosas concorrentes em relação à violência, ao clientelismo e à dominação social, impondo-se limites que favoreçam a construção de uma ética universal comprometida com a participação, a cooperação e o controle social. O universalismo ético se apresenta como uma verdadeira instituição, materializada por meio de normas amplamente endossadas pela maioria dos indivíduos. Quando todos os indivíduos da comunidade participam das decisões, tendem a cumpri-las, respeitando as normas e regulamentos vigentes e, conseqüentemente, cobrando o funcionamento imparcial das instituições governamentais, em busca do cumprimento do pacto social estabelecido através da prevalência dos interesses públicos sobre os privados, criando, assim, círculos virtuosos positivos que reforçam a confiança social generalizada, tornando possível o funcionamento de instituições fortes, imparciais, confiáveis e legítimas.

Já Rose-Ackerman⁸⁰⁷ confirma que instituições cleptocratas favorecem a reprodução de governos ineficazes e decadentes, estimulando o fenômeno da corrupção como instrumento para maximizar a obtenção de lucros e de dividendos. O ponto chave não é, em si mesmo, os objetivos da governança corrupta, senão também os desejos dos indivíduos que compõem a rede de clientela governamental. Um governante corrupto influi não só em sua dimensão de governo, como também na indicação de prioridades e

⁸⁰⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 162-3.

⁸⁰⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 159-60.

necessidades das políticas públicas. Licitações, privatizações, regulamentos ambientais, taxas, impostos, subsídios, são todos ‘bons’ exemplos de atividades do setor público – que deveriam ser estabelecidas em benefício de toda a sociedade – que os ‘*Stationary Bandits*’⁸⁰⁸ podem manipular em próprio proveito. Governantes cleptocratas consideram o sistema político como uma fonte de arrecadação contínua de benefícios pessoais, recebendo subornos e outras vantagens com o objetivo único de enriquecimento ilícito e particular. Nesse mesmo sentido, Chayes⁸⁰⁹ conclui que a corrupção institucionalizada pode causar muito mais do que graves rupturas sociais, levando ao extremismo violento. É o que a autora identifica como *basic fact*, demonstrando que onde existe má-governança – ausente o Estado de Direito – criminosos ocupam o espaço público. Ao abordar a cleptocracia confirma que governos se transformam em verdadeiras organizações criminosas que estruturam as engrenagens do Estado visando exclusivamente o enriquecimento pessoal de seus apoiadores.

Neste contexto, um sistema judicial que se apresente a serviço da criminalidade, atuando de maneira parcial e compromissado unicamente com a rede clientelista corrupta, fornece uma prestação jurisdicional manipulada, deficiente e corrupta. Nestes entornos, o sistema de Justiça pode alterar decisões judiciais conforme o alvitre desejado, valendo-se de um estatuto subjetivo e flexível, para reafirmar os laços de dependência dos cidadãos. Já em locais com instituições fortes e sólidas, a imparcialidade do sistema de Justiça exige a aplicação objetiva e abstrata de normas e regulamentos, distribuindo o direito impessoalmente perante todos os indivíduos, independentemente do poder econômico, político ou de autoridade. A lei decorre dos interesses públicos, evitando-se governos neoautoritários e corruptos. A governança também se vincula e se subordina ao Estado de Direito e, no sentido forte indicado Nevado-Batalla⁸¹⁰, sofre limitações legais, tanto na forma, como no mérito.

⁸⁰⁸ Olson identifica o ‘*Stationary Bandit*’ como o detentor do poder governamental supremo, sem limites e sem controles.

⁸⁰⁹ CHAYES, Sarah. Thieves of state: why corruption threatens global security. *In: W.W. Norton & Company*, New York, London, 2015, p. 205.

⁸¹⁰ NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In: Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), Chile em el club de los países desarrollados*, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

Referente aos argumentos e às conclusões sustentadas no capítulo terceiro, verificamos que os instrumentos tradicionais de controle do fenômeno da corrupção, em que pese bons exemplos que devem ser replicados e aperfeiçoados, não estão dando conta da demanda real que se apresenta, sendo, de uma forma geral, ineficientes para corresponder às expectativas sociais de controle do fenômeno da corrupção. E isso ocorre, não só por deficiência estrutural, como pela falta de comprometimento na execução efetiva dos instrumentos de controles disponíveis e não implementados. Neste particular, somente por meio de uma nova ética universal (e plural) é que se poderá estabelecer um controle estruturado a partir dos próprios indivíduos, tornando o controle social mais efetivo e eficaz. Entretanto, em determinados entornos em que as instituições atuam diante de sociedades divididas, essa tarefa será mais dificultosa, apresentando outros dilemas de ação coletiva. Seja como for, o papel da imprensa, livre e imparcial, é decisivo para a mobilização social necessária para o enfrentamento desta problemática.

Como podemos concluir, ainda hoje, em pleno Século XXI, muitos entornos institucionais apresentam-se dissimuladamente com uma roupagem democrática, quando verdadeiramente são neoautoritaristas na essência. Embora sinalizarem formalmente uma concordância com a aplicação de normas objetivas, acessíveis e aplicáveis a todos os cidadãos – buscando dar uma resposta aos compromissos assumidos com organismos internacionais –, na prática, procedem de maneira oposta, não permitindo a consolidação saudável de um ambiente social, político e econômico que realmente possibilite o desenvolvimento de uma ética universal (e plural) comprometida com a participação, a cooperação e o controle social do fenômeno da corrupção e, conseqüentemente, que evite ou reduza uma *perda da agência*⁸¹¹. Conforme aduz Jiméñez, nestas hipóteses encontramos uma governança *sem princípios*.⁸¹²

No capítulo quarto, ao analisarmos as experiências práticas da tutela jurisdicional do fenômeno da corrupção dentro da realidade brasileira, analisando dados estatísticos múltiplos, nas diversas esferas e níveis da atuação do sistema de Justiça

⁸¹¹ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020, p. 18.

⁸¹² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020.

nacional: municipal, estadual e federal; assim como nos Poderes Executivo, Legislativo e Judicial, inclusive amparados em relatórios e conclusões de organismos internacionais, podemos constatar que os resultados obtidos, além de conflitantes e aleatórios, demonstram visivelmente a dificuldade de estabelecer um sistema de justiça forte, imparcial e confiável.

Enfim, é preciso concluir que, como indicam os dados e os resultados práticos referidos na presente tese, embora existam avanços e alguns exemplos de sucesso, o sistema de Justiça brasileiro vem atuando dispersamente, dependendo muito mais de posicionamentos pessoais de seus representantes, do que de políticas sérias e planejadas de administração. Como se constata, em que pese a interposição de milhares de ações criminais e de improbidade administrativa, recursos e contrarrazões apresentadas em diversos processos judiciais – consumindo tempo, dinheiro e energia de membros do Ministério Público e de agências de controle do fenômeno da corrupção –, os resultados não estão sendo alcançados da maneira esperada e mais apropriada, o que pode ocorrer por diversos motivos e causas, dentre os quais, podemos indicar:

a) A banalização do ajuizamento de ações ‘*em séries*’ e a falta de uma política judicial que identifique os fatos criminosos prioritários da tutela jurisdicional;

b) A desfuncionalidade do processo judicial para obter sentenças condenatórias com a responsabilização dos envolvidos, corruptores e corruptos, havendo uma flagrante deficiência na recuperação de ativos em favor do erário;

c) A deficiência estrutural do sistema de justiça e as ‘*armadilhas*’ do sistema processual, que estimulam a utilização do processo como forma de garantir a impunidade – sem limites – de corruptos, de corruptores e de outros delinquentes; e

d) os visíveis retrocessos impostos pela reação do crime organizado institucionalizado, notadamente por parte daqueles inseridos no sistema político e na classe empresarial.

Outra conclusão que também pode ser estabelecida, esta referente às análises constantes do capítulo quinto desta tese, ao abordar o fenômeno da corrupção como um problema de ação coletiva, é que, em determinados entornos institucionais débeis, fracos e desacreditados, com uma desconfiança social generalizada, havendo uma alta expectativa de descumprimento das normas e das regras por parte dos cidadãos

e, diante de uma governança parcial e descomprometida com os interesses públicos, constatamos uma falta de articulação social que acaba por determinar um complexo e difícil dilema de ação coletiva. As evidências apresentadas nesta pesquisa permitem concluir que somente através de uma ética universal (e plural) fundamentada na participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção, levando-se em consideração todas as variáveis e as facetas que o fenômeno admite, é que será possível aplicar a ação coletiva numa perspectiva de envolvimento comunitário para a tomada de decisões resolutivas dos problemas comunitários apresentados, agindo a partir da peculiaridade das condições locais, o que permite, inclusive, a observância e o cumprimento das regras impostas em comunidade para a exploração sustentável dos bens e dos recursos comuns.

Neste contexto, e considerando os enfoques teóricos e práticos abordados na presente pesquisa, também podemos afirmar que o fenômeno da corrupção, notadamente em entornos sociais débeis, parciais e desacreditados – onde constatamos baixos níveis de confiança social –, dificulta ou, mesmo, impossibilita, a aplicação da *Teoria da Agência*⁸¹³, haja vista que o Estado não tem um interesse genuíno em controlar ou coibir as ações corruptas de seus agentes, não existindo os estímulos necessários para realizar as reformas estruturais desejadas para o implemento de uma administração pública planejada, eficiente e transparente, que permita o envolvimento comunitário nas tomadas de decisões governamentais e, ao legitimar a atuação governamental, reestabelecer uma confiança social generalizada.

Como podemos constatar, os resultados analisados por Uslaner e Rothstein⁸¹⁴ demonstram que os indivíduos podem criar expectativas negativas diante da desconfiança social estabelecida na comunidade, estando mais propensos a aceitar e,

⁸¹³ Recordando novamente, segundo a *Teoria da Agência*, os problemas da relação entre agente e principal se concentram em dois âmbitos. O primeiro ponto diz respeito ao fato do principal e o agente não compartilhem exatamente os mesmos interesses que, via de regra, são divergentes, o que acaba por incentivar que este atue em defesa dos seus interesses particulares. O segundo ponto se refere à circunstância de não ser comum que o principal tenha pleno conhecimento e informações absolutas sobre o comportamento do agente. Assim sendo, com frequência se cria uma assimetria de informação entre principal e agente. Essas situações estabelecem oportunidades para que o agente opte em atuar contra as ordens e os comandos determinados pelo principal.

⁸¹⁴ ROTHSTEIN, Bo. Application for grant for project “Bringing QoG research to the classroom”. *In: QoG – Quality of Government Institute. Gothenburg*, set. 2013. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1464/1464928_qog-to-school.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

também, a se locupletar dos benefícios que poderão obter mediante práticas corruptas. A corrupção, não só se identifica como um problema multidimensional de ação coletiva, como a causa de um visível desequilíbrio no funcionamento das instituições sociais, políticas e econômicas, haja vista que a maioria dos indivíduos tendem a não cumprir as normas e as regras preestabelecidas. E, assim ocorrendo, círculos viciosos negativos continuamente se reproduzem, criando um ambiente propício à banalização do fenômeno da corrupção e ao implemento de uma ética individualista baseada no '*salve-se quem puder*'. Isso transforma o fenômeno da corrupção numa perigosa armadilha social, considerando que tal lógica individualista impossibilita a instituição de uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais.

Diante da dramaticidade da situação constatada – ponto fundamental desta tese –, podemos concluir que somente por meio da implementação de uma nova cultura ética universal (e plural), comprometida com uma educação voltada à participação, cooperação e controle social, é que poderemos solucionar a lógica individualista própria de entornos institucionais débeis, parciais e desacreditados. A educação universal de qualidade, mais do que um instrumento valioso para a formação de cidadãos pensantes, apresenta-se com um remédio eficiente para a cura de dilemas de ação coletiva, como no caso do problema do fenômeno da corrupção. Ao reestabelecer a lógica da ação coletiva, podemos conquistar a confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais e, conseqüentemente – ao impulsionar novos círculos virtuosos positivos, contínuos, sólidos e seguros –, recriar o ambiente propício para a formação de instituições fortes, imparciais e confiáveis. Eis a aposta que se pretende.

Conclusão importante baseada nos fundamentos teóricos e empíricos abordados no capítulo sexto desta tese, a educação é instrumento universal e único na tarefa de transformação social para a formação de indivíduos socializados avessos ao fenômeno da corrupção. Resultado final – porém não acabado – é a apresentação do *Programa Educando Cidadãos*, com o objetivo de propor iniciativas educativas universais conjuntas que possam, a partir da troca de experiências e da obtenção de resultados práticos, aperfeiçoar e formatar uma educação baseada numa ética universal (e plural) fundamentada na experiência da participação, cooperação e controle social, com especial atenção e prioridade à educação na primeira infância.

Para tanto, com base em experiências educativas universais de êxito na formação de cidadãos ativos e comprometidos socialmente – a exemplo do *Perry Preschool Project*; do *BRINGING QOG*; dos programas de apoio à educação infantil do Ministério Público do Estado de Santa Catarina; da Campanha/Projeto *O que você tem a ver com a corrupção?*, além da experiência prática executada durante esta pesquisa como laboratório destinado à implementação de Projetos de Leis Educativas Anticorrupção –, entendemos que as conclusões práticas constatadas por Ostrom⁸¹⁵, ao comprovar que a participação e o controle social são condições indispensáveis para as escolhas das decisões comunitárias e o efetivo cumprimento das normas e das regras estabelecidas, devem servir de referência universal para a implementação deste programa educativo.

Os ensinamentos de Ostrom⁸¹⁶, ao contestar as soluções baseadas numa autoridade externa central, assim como aquelas sustentadas na fiscalização dos bens e dos recursos comuns por parte de terceiros, abrem caminho para a estruturação da base fundamental para a criação de um programa educativo universal que possa ensinar a convivência coletiva e harmônica em comunidade. A solução apresentada passa pela resolução dos problemas de ação coletiva a partir do envolvimento da própria comunidade.

Ao analisar exemplos singulares de atuações comunitárias de autogestão sustentável e permanente – na qual se manteve o conceito fundamental de administração coletiva dos recursos e dos bens públicos sem a participação de uma suprema autoridade externa – Ostrom enxerga na gestão comunitária, instrumentos práticos que podem estabelecer novas instituições participativas e cooperativas que, eficientemente, exercem localmente um controle social resolutivo, contínuo e organizado, gerenciado pelos próprios indivíduos que exploram os bens e os recursos comuns. Ao participar das decisões dos dilemas de ação coletiva que se apresentam, sabedores das consequências que sofrem no dia a dia, os indivíduos estarão mais propensos a obedecer

⁸¹⁵ OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁸¹⁶ OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

às regras e os mecanismos preestabelecidos pela própria comunidade da qual fazem parte.

As lições de Ostrom, ao analisar as condições em que determinadas experiências práticas possibilitaram o estabelecimento de arranjos institucionais que permitiram a ação coletiva como resolução de problemas comuns das comunidades locais, reafirmam a importância da educação como instrumento de transformação social. Como comprovamos, instituições fortes, imparciais e confiáveis, podem estabelecer compromissos e ações com as quais todos os cidadãos estarão conformados, havendo um incentivo para que todos obedeçam às novas regras e exijam o efetivo cumprimento destas por parte dos demais integrantes da comunidade.

Entretanto, quando nos deparamos com uma situação oposta, em entornos sociais com instituições débeis, parciais e desacreditadas, onde o fenômeno da corrupção se apresenta como um grave problema de ação coletiva, é difícil superar a desconfiança social, haja vista que a sociedade está acostumada com os altos níveis da corrupção, havendo uma expectativa dos indivíduos na resolução de seus problemas por meio de estratégias individualistas, mesmo que esses problemas sejam compartilhados com a grande maioria dos indivíduos em comunidade.

Nessas condições, resta inviabilizada uma ética universal de compartilhamento comunitário, pois os indivíduos não encontram incentivos ou não estão condicionados a utilizar os mecanismos de controle social que as reformas institucionais possam introduzir no sistema governamental. Conformados círculos viciosos negativos contínuos, ausentes outros tipos de fatores que possam romper esta lógica, os indivíduos continuarão a operar com o mesmo proceder individualista em busca da satisfação de seus interesses particulares. Nestes ambientes institucionais com altos níveis de corrupção, a educação universal (e plural) de qualidade pode funcionar como instrumento poderoso de transformação social.

Como se pode presumir, a implementação de um sistema educacional qualitativo e instrumental, nestas situações institucionais instáveis e conflituosas, não será uma tarefa das mais fáceis. Se voltarmos nossas atenções à análise das comunidades observadas por Ostrom, concluiremos que estes entornos sociais resolveram seus problemas a partir da consideração plural de todos os indivíduos do

grupo, fortalecendo o senso de responsabilidade individual e de comprometimento com a comunidade.

O estabelecimento de um pacto comunitário exequível por todos, ao mesmo tempo em que pode consolidar uma confiança social generalizada, ajuda a superar a tentação individual do oportunismo imediato para a resolução dos problemas, o que permite romper a lógica racional individual para sobrepor os interesses sociais e coletivos em nome da comunidade. Essas comunidades – analisadas por Ostrom – foram capazes de resolver seus problemas de ação coletiva na medida em que souberam desenvolver um forte senso comunitário, ou seja, uma ética universal comprometida com a participação, a cooperação e o controle social.

Ostrom comprova empiricamente que um conjunto de valores comunitários comuns não será necessariamente mal administrado pelos próprios membros da comunidade. Os ensinamentos de Ostrom, além de desafiarem a armadilha social proposta pela *tragédia dos comuns*⁸¹⁷, indicam que a solução se encontra na participação, cooperação e controle social realizado pela própria comunidade local. O modelo teórico de Hardin⁸¹⁸ indicava que os indivíduos tenderiam a não cooperar socialmente ou, só o fariam, em caso de restrições. Entretanto, Ostrom altera esta lógica ao comprovar que os indivíduos podem interagir localmente de forma organizada e cooperativa, colocando em xeque a visão tradicional sobre o problema da ação coletiva, conforme comprovou, dentre outros, nos exemplos dos casos dos sistemas de irrigação no Nepal, da pesca costeira no Maine e das pastagens comuns em Torbel, apresentando uma nova forma de gerir bens e recursos comuns em comunidade e de modo sustentável.

Nestes casos, a solução comunitária, plural e conexas com a prática da vida real, foi capaz de estabelecer uma confiança social generalizada e, uma vez reproduzidos círculos virtuosos positivos contínuos, a própria comunidade pode estabelecer uma ação coletiva comprometida com a efetiva resolução dos problemas locais. A lógica de Ostrom colabora com a nossa tese ao considerar como decisivo o envolvimento dos indivíduos em comunidade, haja vista que todos podem participar da análise do problema, propondo

⁸¹⁷ HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

⁸¹⁸ HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ideias e soluções e, conseqüentemente, cumprindo o que foi determinado pela própria comunidade.

Conclusão disso, as experiências empíricas analisadas por Ostrom podem ajudar a moldar o *design* institucional de um programa educacional qualitativo universal, que realmente incentive o aprendizado e consiga formar seres humanos participativos que possam, comunitariamente, resolver problemas locais por meio da ação coletiva comprometida. Em complemento, como concluem Uslaner e Rothstein⁸¹⁹, devemos agregar outros elementos fundamentais para a compreensão e o aperfeiçoamento deste processo educativo:

a) Primeiro, a comprovação de que os níveis modernos do fenômeno da corrupção possuem raízes históricas antigas e profundas, o que implica necessariamente a implementação de um novo sistema de ensino baseado numa ética universal de participação e cooperação comunitária;

b) Em segundo lugar, a educação universal de qualidade é fator central para determinação de baixos níveis do fenômeno da corrupção em todo o planeta; e

c) Por último, a igualdade social e econômica, assim como uma vontade política real para a constituição de instituições fortes, imparciais e confiáveis, são fatores importantes para o estabelecimento de um programa de educação universal bem-sucedido.

Uslaner e Rothstein, a partir da análise da trajetória histórica dos sistemas educativos de 78 países ao longo de 150 anos, apresentam outros resultados relevantes para nossa comprovação científica, concluindo que investimentos em programas educativos universais e de qualidade podem impactar positivamente nos níveis contemporâneos do fenômeno da corrupção. O argumento empírico dos autores se baseia na demonstração da visível ligação estatística entre os níveis de educação em 1870 e os níveis de corrupção constatados modernamente em 2010, identificando uma relação umbilical entre as mudanças ocorridas nos níveis de educação e o desenvolvimento de instituições mais igualitárias, plurais e democráticas.

⁸¹⁹ ROTHSTEIN, Bo. Application for grant for project “Bringing QoG research to the classroom”. *In: QoG – Quality of Government Institute. Gothenburg*, set. 2013. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1464/1464928_qog-to-school.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020, p.6.

Estes processos históricos e o desenvolvimento da educação nestes entornos sociais e institucionais, explicam, de certa maneira, o abismo que separa as diferenças que existem atualmente em muitos países analisados, o que acaba por refletir em assuntos contemporâneos importantes como a perseguição de minorias e refugiados, o controle da corrupção e o exercício de democracias representativas. Aqueles entornos institucionais que estabeleceram uma educação universal e de qualidade, plural e acessível a todos os indivíduos da comunidade, conseguiram produzir um espaço de justiça social e de valorização dos interesses públicos e coletivos. Assim, uma educação universal qualitativa voltada para a ação coletiva, ao estimular políticas públicas que aumentem a confiança social, estabelece círculos virtuosos positivos que reforçam a participação, a cooperação e o controle social do fenômeno da corrupção.

Em tempos de graves crises institucionais, como, inclusive, atravessamos agora com o Coronavírus (CONVIDE-19), globalmente, uma educação qualificada pode ajudar a superar os problemas de ação coletiva e impulsionar a humanidade para o desenvolvimento sustentável e plural, acessível a todos os indivíduos. Como se tem sustentado ao longo desta tese, a educação pode se apresentar como um instrumento poderoso para reforçar a identidade comunitária e, conseqüentemente, estabelecer uma confiança social generalizada nos indivíduos e nas instituições governamentais. De fato, um futuro promissor espera as sociedades que, ao compreenderem as experiências históricas e práticas da civilização, revelem um compromisso com a prioridade de investimentos nos sistemas educacionais, inclusive, desde a primeira infância, período onde o processo educativo pode interferir com melhores resultados na formação do caráter individual.

Em linhas finais, em resumo de tudo do que já foi abordado até aqui, um dos aspectos mais relevantes que buscamos comprovar neste estudo científico, passa inevitavelmente pela aceitação de uma visão global que possa compreender o fenômeno multidimensional da corrupção como um grave problema de ação coletiva e, portanto, com várias variáveis, facetas e possibilidades. Desta forma, buscando responder algumas das interrogações propostas neste ensaio acadêmico, podemos destacar algumas conclusões finais:

a) A corrupção é um fenômeno complexo, universal e multidimensional. Ao contrário do que já se supôs como verdade fatal e absoluta, este fenômeno não guarda uma natureza exclusivamente cultural, tendo uma relação direta e umbilical com a eficiência e o bom funcionamento das instituições sociais, políticas, econômicas, religiosas etc;

b) Os entornos institucionais que desejem uma mudança em cenários onde a corrupção se apresenta como um problema de ação coletiva, deverão implementar iniciativas governamentais que operacionalizem os diversos controles estabelecidos institucionalmente. Devem incentivar, antes de tudo, ações que inibam práticas corruptas diante da expectativa social de punições dos indivíduos infratores, fortalecendo a confiança social nos sistemas de Justiça para que atuem de forma imparcial, efetiva e rigorosa, aplicando o ordenamento jurídico objetiva e indistintamente a todos os cidadãos, concentrando o empenho necessário para a identificação, processo e – respeitados o contraditório e a ampla defesa –, havendo provas para a condenação, a aplicação das sanções cabíveis. Para tanto, os sistemas de Justiça devem envolver estrategicamente todos os atores do processo e, ao compreender o funcionamento multidimensional do fenômeno da corrupção, estabelecer as prioridades para uma atuação judicial equilibrada, homogênea e dinâmica, fiel à concepção democrática do que representa o Estado de Direito;

c) É necessário compreender como se estabelecem os problemas decorrentes da convivência coletiva – uso dos recursos e dos bens comuns – e a tendência (sedução) de priorização do individual frente ao coletivo, especialmente em entornos sociais com debilidades institucionais, onde o dilema de ação coletiva pode ter lugar quando os indivíduos que compõem um grupo se comportam de maneira racional do ponto de vista individual, buscando priorizar seus interesses particulares e, conseqüentemente, provocando uma situação em que toda sociedade acaba sendo prejudicada. Ademais, os problemas de ação coletiva, não raras vezes, podem ser utilizados propositalmente para manipular o exercício do poder governamental, dificultando e impossibilitando as ações destinadas à participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção. Nesse sentido, a compreensão do funcionamento dos mecanismos de corrupção, a quem

alimentam, favorecem e escravizam, podem ajudar a fornecer soluções alternativas para a resolução deste difícil dilema de ação coletiva;

d) Em sociedades com alta percepção social da corrupção, ao se reproduzirem círculos viciosos negativos que alimentam a desconfiança de toda a coletividade, o funcionamento parcial das instituições é aceito com normalidade, sendo natural que as políticas governamentais sejam formatadas a partir de uma lógica particularista. Nestas sociedades a problemática da corrupção não coincide com o diagnóstico feito pela *Teoria da Agência*, sendo obrigatória uma reavaliação desta lógica a partir da compreensão da corrupção como um problema de ação coletiva;

e) A educação se apresenta como um decisivo instrumento de ação coletiva na difícil luta contra o fenômeno da corrupção. Havendo vontade política e planejamento estratégico, com persistência e continuidade nas políticas públicas de bem-estar social, com oportunidades de condições iguais a todos os indivíduos, os sistemas educacionais podem ajudar a romper a lógica fatalista do fenômeno da corrupção que alimenta a falácia de sua inevitabilidade social. É preciso educar cidadãos para o empoderamento social, fiscalizando, cobrando e propondo soluções às ações de governança. Para que esta realidade possa ser materializada, os investimentos prioritários na área da educação – com atenção à primeira infância – incentivam o aprendizado, tornando as salas de aula ambientes propícios para a formação integral de alunos e de educadores, política pública esta que deve ser adotada por governantes que realmente desejem efetivar mudanças na luta contra a corrupção. É imprescindível, pois, a priorização de investimentos numa educação universal (e plural) e de qualidade que incentive o aprendizado e alimente a cultura de uma ética universal baseada na participação, cooperação e controle social; e

f) É fundamental criar um programa educacional que possa ensinar a experiência social e coletiva, estimulando a vivência prática de uma ética universal para a convivência harmônica em comunidade, onde o exercício dos instrumentos de controle e de combate ao fenômeno da corrupção possam ser ensinados nas salas de aula, prioritariamente desde a primeira infância. A partir dos ensinamentos de Ostrom, assim como espelhado nos exemplos educativos universais de sucesso, urge implementar um programa educativo para a formação de cidadãos ativos e conscientes, prontos para a atuação preventiva e estratégica no controle e no combate à corrupção, incentivando as

novas gerações para que atuem como agentes transformadores em busca de mudanças positivas no comportamento ético comunitário, no sentido de priorizar os interesses coletivos em detrimento da atuação individualista, isolada e egoísta.

Se uma educação universal (e plural) de qualidade pode ser implementada em outros sistemas educacionais, ainda que pontualmente, o desafio de estabelecer um programa educativo universal que possa servir de referência para formação de seres pensantes e críticos – singulares em suas individualidades, mas sociais em suas comunidades –, é uma possibilidade real que pode ser materializada, bastando vontade política e mobilização social para impulsionar as instituições humanas um passo à frente. É preciso demonstrar a importância do ensino e do aprendizado da proteção e do controle do uso dos bens e dos recursos comuns, comprovando que a própria comunidade pode resolver seus problemas locais a partir da ação coletiva comprometida.

Por fim, ao constatar que as promessas da modernidade não se concretizaram conforme os juramentos do passado, ao menos para a grande maioria dos cidadãos em todos os cantos do planeta, é preciso libertar muitos entornos sociais dos círculos viciosos negativos aos quais estão atrelados, numa visível tragédia política dos bens comuns. Não existe outro caminho ou possibilidade, pois os sistemas governamentais corruptos obrigam a uma mudança urgente para que os indivíduos atuem educados, persistentes e unidos, cientes da importância da unidade da comunidade para o exercício da ação coletiva na resolução dos problemas locais.

Não esqueçamos jamais que somos capazes! Somos capazes, enquanto comunidade, de construir uma unidade política para a participação, cooperação e controle social do fenômeno da corrupção. Somos capazes de combater este fenômeno universal a partir de sua compreensão e do entendimento do grau de nocividade que representa para a experiência e convivência coletiva. Esta visão se coaduna com o pensamento daqueles, como nós, que acreditam que a educação possa ser a ferramenta mais poderosa para a conscientização social.

Por certo, uma grande revolução nos espera e o nome dela é educação. O processo educativo se apresenta como a única forma viável e plena de alcançarmos os desafios do futuro por meio da razão de que devemos agir coletivamente a partir da supervalorização de nossos denominadores comuns. Por maiores que possam se

apresentar nossas diferenças, elas sempre serão menores diante de nossas muitas semelhanças e pontos comuns. Somos todos humanos e não podemos esquecer desta ênfase. Caso mantivermos um olhar atento e mais amplo à realidade que nos rodeia, poderemos (re)descobrir o quanto compartilhamos em comum com os nossos semelhantes, tendo a capacidade solidária de relativizar nossas diferenças e agir coletivamente como um todo. Uma educação universal (e plural) de qualidade para a ação coletiva é o que nos aguarda!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber; CAPOBIANCO, Eduardo. Licitaciones y Contratos Públicos: El caso de Brasil. *In: Nueva Sociedad*. n. 194, 2004. Disponível em: <https://nuso.org/autor/claudio-weber-abramo/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ABREU, Cristina. **A economia da corrupção nas sociedades desenvolvidas contemporâneas**. 1. ed., Porto: CEPESE/Fronteira do Caos Editores Ltda, 2011. Disponível em: <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/a-economia-da-corrupcao-nas-sociedades-desenvolvidas-contemporaneas/ler-em-pdf/@@download/file/A%20Economia%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o%20nas%20Sociedades%20Desenvolvidas%20Contempor%C3%A2neas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AGAMBEN, Giorgio. La epidemia vista por Agamben. *In: Revista Santiago*. UDP – Universidad Diego Portales. Chile, 04 abr. 2020. Disponível em: <http://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

AKHTAR, Shakil. Education: A weapon for corruption Eradication. *In: PARIPEX - Indian Journal Of Research*. Vol. 5, Issue 2, February, 2016.

ALMEIDA, Luiz Eduardo de. O poder de controle político. *In: Revista Âmbito Jurídico – Constitucional*. 1 jan. 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-poder-de-controle-politico/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

AMORIM, Paulo Henrique. **ARAGÃO: a Lava Jato faz mal à Democracia – Janot é parte do mal**. 23 out. 2016. Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/brasil/aragao-a-lava-jato-faz-mal-a-democracia>. Acesso em: 21 maio 2019.

ANDRADE, Robson Braga de. Os danos da insegurança jurídica para o Brasil. *In: Revista Veja*. 14 set. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/os-danos-da-inseguranca-juridica-para-o-brasil/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

APÓS referência a Goebbels, secretário de Cultura Roberto Alvim diz que semelhança com discurso nazista foi 'coincidência retórica'. *In: BBC News Brasil*. 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51149261>. Acesso em: 03 mar. 2020.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2006.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. Constituição, Governo e Governabilidade. *In: Daniel Wei Liang Wang (Org.) **Constituição e Política na Democracia: Aproximações entre Direito e Ciência Política***. São Paulo: Marcial Pons, 2015.

ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BARROS, Francisco Dirceu. A constitucionalidade da Lei Ficha Limpa. *In: Estado de Direito*. 27. ed., ano IV, 2010. Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/constitucionalidade-da-lei-ficha-limpa/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BASILE, Juliano. Para Moro, caixa dois é pior que enriquecimento ilícito. *In: Valor Econômico*, 8 abr. 2017. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/04/08/para-moro-caixa-dois-e-pior-que-enriquecimento-ilicito.ghtml>. Acesso em: 15 jul. 2020.

BAUTISTA, Oscar Diego. Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Filandia. *In: Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos*. n. 19. UAEM. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: México, 2015.

BELAZA, Mónica Ceberio. A vida em uma prisão para imigrantes irregulares em Madri. *In: EL PAÍS*, Madri, 22 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/16/internacional/1489666035_287127.html. Acesso em: 15 jul. 2020.

BIDINO, Claudio; MELO, Débora Thaís de; SANTOS, Cláudia Cruz. **A corrupção: reflexões (a partir da lei, da doutrina e da jurisprudência) sobre o seu regime jurídico-criminal em expansão no Brasil e em Portugal**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2009.

BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *In: Revista de Economía Institucional*, vol. 11, n. 21, segundo semestre, 2009.

BOHN, Claudia Fernanda Rivera. A Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy. *In: DOBROWOLSKI, Silvío. **A Constituição no mundo globalizado***. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do país constitucional ao país neocolonial**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BORGES, Rodolfo. STF impõe derrota a Lava Jato sobre caixa 2 e encampa guerra contra procuradores. *In: El País*, 15 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1985.** Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 7.347/85, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 24 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no

ordenamento político-eleitoral. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html>. Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 473**. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1602>
 Acesso em: 11 novembro 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Brasília, 8 set. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5275>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 881/2019, de 19 de fevereiro de 2019**. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições, 2019. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2C3C8D764648BED1C05A76BF9A01EE4B.proposicoesWebExterno2?codteor=1723923&filename=Avulso+-PL+881/2019. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017**. Medidas de Combate à Corrupção nº 27, de 4 de abril de 2017. Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>. Acesso em: 31 dez. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público: um retrato 2018**. Vol. VII, Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Med. Caut. em Ação Declaratória de Constitucionalidade 12-6/DF**. Relator: Min. Carlos Britto, julgamento em: 16 fev. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372910>. Acesso em: 27 mai. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato: Operação Lava Jato**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Coronavírus: saiba o que é, como tratar, se prevenir e últimas notícias**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/saude-de-a-z/coronavirus>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL: pior nota pelo segundo ano. **In: Transparency International:** The global coalition against corruption. Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 13 fev. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. A silhueta da verdade só se assenta em vestidos transparentes. **In: Pensador.** Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/MTAwMzAwOQ/> Acesso em: 20 out. 2019.

BUNKER, Nick. 4 Charts that Show How Rising Income Inequality Increases Pessimism. **In: Center for American Progress,** 5 dez. 2012. Disponível em: <https://www.americanprogress.org/issues/economy/news/2012/12/05/46886/4-charts-that-show-how-rising-income-inequality-increases-pessimism/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa:** no estado constitucional de direito. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CÂMARA DE VEREADORES DE FLORIANÓPOLIS. **Lei n.º 10588/2019, de 07 de agosto de 2019.** Dispõe sobre a criação da política municipal de combate e prevenção à corrupção. 2019. Disponível em: <https://www.deolhonilha.com.br/florianopolis/noticias/camara-aprova-projeto-que-cria-politica-municipal-de-combate-a-corrupcao--.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CÂMARA DE VEREADORES DE JOINVILLE. **Projeto de Lei Ordinária n.º 68/2018.** Institui no âmbito do Município de Joinville a Política Municipal de Combate à Corrupção e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://goo.gl/rgsbgE>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO JOSÉ. **Projeto de Lei Ordinária n.º 0131/2018.** Institui no âmbito do Município de São José a Política Municipal de Combate à Corrupção na Rede de Ensino e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://www.cmsj.sc.gov.br/camara/proposicao/Projetos-de-Lei-Legislativo/2018/2/0/43812>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 3. ed., Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, Cleide. Ministro Barroso defende pacote anticrime de Moro: 'importante e prioritário'. **In: O Globo,** 1 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-barroso-defende-pacote-anticrime-de-moro-importante-prioritario-23565152>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **In: Dados,** Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 05 jul. 2019.

CERVANTES, Miguel de S. **Don Quixote de La Mancha**. Clássicos hispânicos. Edição. Segunda parte. Capítulo LVII (1 de 4). Centro Virtual Cervantes. Instituto Cervantes, 1997-2020.

CHARRON, Nicholas; LAPUENTE, Victor. Why do some regions in Europe have higher quality of government? *In: University of Gothenburg*, 2011.

CHAYES, Sarah. Thieves of state: why corruption threatens global security. *In: W.W. Norton & Company*, New York, London, 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Investigação criminal e Ministério Público. *In: Jus Navigandi*, set. 2004. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130509-08.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-visitas-e-contatos>. Acesso em: 29 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI**: Processos cadastrados no ano de 2018. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/relatorioQuantitativoCondenacoes.php. Acesso em: 30 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Glossário**: Termo de Ajustamento de Conduta. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7763-termo-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: 25 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Apresentação**. 20 jun. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/o-cnmp/apresentacao>. Acesso em: 9 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Ministério Público um retrato 2018**. Volume 7, dados 2017, Ano 2018. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Anu%C3%A1rio_um_retrato_2018_ERRATA_1.pdf. Acesso em: 29 dez. 2019.

CONTAMINADO pela corrupção, Brasil pode ser pioneiro em se livrar dela. *In: Conjur*, 21 jan. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-21/ideias-milenio-sarah-chayes-autora-ladroses-estado>. Acesso em: 04 jul. 2019.

CONTI, Davi De. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. *In: Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. 17 abr. 2020. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Papel da CGU**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/conflito-de-interesses/papel-da-cgu>. Acesso em: 30 dez. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Governo Federal expulsa 643 servidores em 2018 por práticas ilícitas**. 2019. Disponível em: www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/01/governo-federal-expulsa-643-servidores-em-2018-por-praticas-ilicitas. Acesso em: 30 dez. 2019.

CORRUPTION perceptions INDEX 2019. *In: Transparency International: The global coalition against corruption*. 2019. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf. Acesso em: 13 fev. 2020.

COSTA, Camilla. Por que (e como) agências de publicidade se envolvem em escândalos de corrupção no Brasil? *In: BBC Brasil em São Paulo*, 5 out. 2016.

COSTA, Ricardo Hoeveler. Agentes políticos: lei de improbidade administrativa versus lei dos crimes de responsabilidade. *In: Boletim Jurídico*, 05 dez. 2017. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-publico/3789/agentes-politicos-lei-improbidade-administrativa-versus-lei-crimes-responsabilidade>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Responsabilidade do agente público por ato de improbidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; CERINA, Giorgio D. M. Sobre la corrupción entre particulares. Convênios internacionales y derecho comparado. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminas*, ano 19, n. 89, 2011.

DESIDÉRIO, Mariana. Corrupção na Odebrecht é a mais organizada da história do capitalismo. *In: Instituto Humanitas Unisinos*, set. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/583029-corrupcao-na-odebrecht-e-a-mais-organizada-da-historia-do-capitalismo>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DÍAZ, Maria Cruz Díaz; MORENO, Pedro Tomás Nevado-Batalla. Algunas reflexiones sobre malas prácticas, corrupción y ética del bien común: Una visión desde el Derecho Administrativo. *In: Revista de estudios locales*. Cunal, n. 180, 2015.

DÍEZ, Carlos Gómez-Jara. Corrupción en sector privado: ¿competencia desleal y/o administración desleal? *In: Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n. 74, may/ago. 2008.

DINIZ, Eli. **Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DUFOUR, Dany-Robert. **A arte de reduzir as cabeças**: sobre a nova servidão na sociedade ultraliberal. Tradução: Sandra Regina Felgueiras. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2005.

EL DOCUMENTAL. **Corrupción**: El Organismo nocivo. Pandora Box TV. Disponível em: <http://corrupcionorganismonocivo.com/razones-para-hacer-el-documental.html>. Acesso em: 09 abr. 2020.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. São Paulo: RT, 1998.

ESPINOSA, Norberto A. El derecho, la política y la formación del hombre. *In: Revista Idearium*, n. 2. Universidad de Mendoza, 2016.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. Consideraciones dogmáticas y político-criminales sobre el blanqueo imprudente de capitales. *In: Revista General de Derecho Penal*, n. 16, 2011.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. El abogado frente al blanqueo de capitales. *In: Revista del INACIPE Iter Criminis*, México, n. 5, 2003.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. **El Delito de Blanqueo de Capitales**. Madrid: Colex Editorial Constitucion Y Leyes, 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed., rev., São Paulo: Globo, 2001.

FAUS, Joan. Crianças imigrantes relatam maus-tratos, frio intenso e humilhações em centros nos EUA. *In: EL PAÍS*, Washington, 19 jul. 2018.

FBI investiga Johnson & Johnson, Siemens, GE e Philips por suspeita de corrupção no Brasil: Empresas são suspeitas de participar de cartel que desviou pelo menos 600 milhões de reais entre 2007 e 2018 através de contratos superfaturados de equipamentos médicos no Rio. *In: El País*, 17 mai. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/17/politica/1558101499_010882.html. Acesso em: 21 mai. 2019.

FERNANDES, Osmar Machado. Do Controle do Ministério Público e do Poder Judiciário pelo CNMP e CNJ. *In: Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME*, Brasília, Ano IX, n. 57, jan./fev., 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora e Revista dos Tribunais, 2002.

FERREIRA, Luciano Vaz; FORNASIER, Mateus de Oliveira. Agências anticorrupção e administração pública: uma perspectiva comparada entre Brasil e outros países. *In: Quaestio Iuris*, volume 08, n. 03, Rio de Janeiro, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Corrupção Como Fenômeno Social e Político. *In: Revista de Direito Administrativo*, n. 185, Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios Institucionais do Ministério Público**. 4. ed., Rio de Janeiro: Coletânea de Legislação Brasil – Organização Judiciária, 1996.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. *In: AVRITZER, Leonardo et al (org.) Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

FORNAZIERI, Aldo. Clientelismo e corrupção do sistema político. *In: GGN*, 10 mar. 2014. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/artigos/clientelismo-e-corrupcao-do-sistema-politico-por-aldo-fornazieri/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 42. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. A Improbidade Administrativa: Comentário à Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. *In: Revista AJUS*, n. 17, edição especial, 1994.

GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar: a escola do mundo ao avesso**. 7. ed., Porto Alegre: L&PM, 1999.

GARCIA, Emerson. A corrupção: Uma visão Jurídico-sociológica. *In: Revista da EMERJ*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 2004.

GARCIA-QUESADA, Monica; JIMÉZES, Fernando; VILLORIA, Manuel. Can't control/won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote. *In: Crime Law Soc Change*. Vol. 63, Heidelberg: Springer, 2015.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El estado de partidos**. Madrid: Alianza Editorial, 1996.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. *In: Manual e roteiro de atuação*. 2. ed., Brasília: MPF, 2019. Disponível em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/01_19_manual_efetivacao_das_condenacoes_2_edicao_online.pdf Acesso em: 27 dez. 2019.

GHIZZO NETO, Affonso. **Corrupção, estado democrático de direito e educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

GHIZZO NETO, Affonso. Justiça imparcial e eficiente: fatores impactantes. *In: Empório do Direito*. 12 fev. 2017. Disponível em: <https://emporiოდodireito.com.br/leitura/justica-imparcial-e-eficiente-fatores-impactantes>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GHIZZO NETO, Affonso. Suprema vergonha. *In: ND – Notícia de Santa Catarina*. 24 out. 2017. Disponível em: <https://ndmais.com.br/opiniaο/artigo/suprema-vergonha/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GHIZZO NETO, Affonso. Iguales pero diferentes. *In: Jornal A Notícia*. 04 nov. 2015. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/comunidade/2015/11/04/iguales-pero-diferentes/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GHIZZO NETO, Affonso. Campanha o que você tem a ver com a corrupção? (version in English).

In: Youtube, 11 dez. 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Fv7O81iF-lo>. Acesso em: 03 abr. 2020.

GHIZZO NETO, Affonso; ROSA, Alexandre Morais da. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal: Conexões necessárias**. Florianópolis: Habitus, 2001.

GOEL Rajeev K.; NELSON, Michael A. Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. *In: Journal of Policy Modeling*. Volume 29, November-December, 2007. Disponível em: <https://acadm.msrt.ir/file/download/download/1486537899-are-corrupt-acts-contagious.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, Luiz Flávio. Caixa 2 eleitoral é crime? *In: JusBrasil*, 2 jul. 2015. Disponível em: <https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GOMES, Pinharanda. **Fenomenologia da cultura portuguesa**. Lisboa: Ultramar, 1970.

GRIFFIN, Ricky W.; MOORHEAD, Gregory. **Fundamentos do Comportamento Organizacional**. Coleção Ática Universidade, São Paulo: Editora Atica, 2006.

GUISSARRI, Adrián C. **Mancur olson (1932-1998), sus principales contribuciones**. Pilar, jul. 2004. Disponível em: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/266.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

G1. **Corrupção desvia U\$ 1 trilhão em impostos globalmente, diz FMI**. 4 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/04/corruptcao-desvia-u-1-trilhao-em-impostos-globalmente-diz-fmi.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2019

HABERMAS, Jürgen. Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. *In: Jornal Le Monde*. 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html. Acesso em: 15 jun. 2020.

HALLAK, Jacques; POISSON, Muriel. **Corrupt schools, corrupt universities: what can be done?** Paris: UNESCO, 2007. Disponível em: <http://www.unesco.org.br>. Acesso em: 23 mai. 2019.

HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

HECKMAN, James J. Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir déficits, fortalecer a economia. *In: Heckman – The economics of human potential*. 7 dez. 2012. Disponível em: <https://heckmanequation.org/resource/investir-no-desenvolvimento-na-primeira-infancia-reduzir-deficits-fortalecer-a-economia/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

HECKMAN, James J. Schools, Skills and Synapses. *In: Economic Inquiry*, vol. 3, n. 46, p. 289-324, 2008.

HERNÁNDEZ, Cárdenas; ALFONSO, Carlos; GÓMEZ, Bernal; RIGOBERTO, Daniel. La educación popular y la participación política ciudadana. *In: Revista Principia Iuris*, jul./dic., vol. 13, n. 26, 2016.

HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time**. Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

HOLMBERG, Sören; ROTHSTEIN, Bo. **Good government: the relevance of political science**. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

IDH- Subdesenvolvimento, linha da pobreza e desigualdade crescente. *In: Países Desenvolvidos, em Desenvolvimento e Subdesenvolvidos*. 14 jun. 2015. Disponível em: <http://camargoaranha3ma.blogspot.com/2015/06/idh-subdesenvolvimento-linha-da-pobreza.html> Acesso em: 07 abr. 2020.

IPALOMBARA, Joseph La. **A política no interior das nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. **Las hojas y el rábano: tres errores en el combate de la corrupción**. Claves de Razón Práctica, volume 246, 2016. Disponível em: researchgate.net/profile/Fernando_Jimenez14/publication/301401118_Las_hojas_y_el_rabano_tres_errores_en_el_combate_de_la_corrupcion/links/5716078708ae730bc5ae1b

68/Las-hojas-y-el-rabano-tres-errores-en-el-combate-de-la-corrupcion.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015.

JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; CARBONA, Vicente. Esto funciona así. Anatomía de la corrupción en España. *In: Letras Libres*, feb. 2012. Disponível em: letraslibres.com/mexico-espana/esto-funciona-asi-anatomia-la-corrupcion-en-espana?page=full. Acesso em: 15 jun. 2020.

JIMÉNEZ, Fernando Sánchez; GARCÍA-QUESADA, Monica; VILLORIA, Manuel. Corruption in paradise: the puzzling case of Lanzarote. (Canary Islands, Spain). *In: XXII IPSA Congreso Mundial de Ciencia Política*, Madrid, jul. 2012.

JORNAL NOTÍCIAS DO DIA. **Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, elogia campanha contra a corrupção.** Promotor de Justiça Affonso Ghizzo Neto apresentou projeto em Nova York. Joinville, 12 ago. 2013. Disponível em: <https://ndonline.com.br/joinville/noticias/secretario-geral-da-onu-ban-ki-moon-elogia-campanha-contra-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.** 2010. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3913/WPS5430.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2020.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la democracia.** Granada: Editorial Comares, 2002.

KENDAL, Virginia. **“What happens after I go home?”.** Video conference by Virginia Kendal, U.S. District Judge, Northern District of Illinois, Court Web, Host Brenda Baldwin-White, Sr. Judicial Education Attorney, Federal Judicial Center, Washington D.C., USA, February 8, 2017.

KLITTIGARDI, Robert. **Controlling Corruption.** Berkeley: University of California Press. 2000.

KLITTIGARDI, Robert; MACLEAN-ABAROA, Ronald; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention.** Oakland, CA: ICS Press, 2000.

LACLAU, Ernesto. **A razão populista.** São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LAGUNA, Eduardo. **Impunidade é primeira causa visível da corrupção institucionalizada, diz Barroso.** 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/06/27/interna_politica,879322/impunidade-e-primeira-causa-visivel-da-corrupcao-institucionalizada-d.shtml. Acesso em: 15 jun. 2020.

LE CLERCQ, Juan Antonio; CHÁIDEZ, Azucena; RODRÍGUEZ, Gerardo. Midiendo la impunidad en América Latina: retos conceptuales y metodológicos. *In: Íconos – Revista de Ciencias Sociales*, n. 55, Quito, may. 2016.

LEBRUN, Jean-Pierre. **Um mundo sem limite**: ensaio para uma clínica psicanalítica do social. Tradução: Sandra Regina Felgueiras. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2004.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. Traducción de Darío López. *In: Estudios Políticos*, n. 24. Medellín, enero-junio 2004.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. São Paulo: Vozes, 1994.

LUCAS, Adriano S. Top 10 países mais ricos do mundo. *In: Top 10+*. Disponível em: <http://top10mais.org/top-10-paises-mais-ricos-do-mundo-2012-2/>. Acesso em: 07 abr. 2020.

LUJÁN, Daniel Soria. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región? *In: Derecho PUCP – Revista de la Facultad de Derecho*, n. 75, 2015. Disponível em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14423>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MARQUETTE, Heathe; PEIFFER, Caryn. Corruption and collective action. *In: Developmental Leadership Program*, University of Birmingham, jan. 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/10228992/Corruption_and_Collective_Action. Acesso em: 15 jun. 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O ministério público e a defesa do regime democrático. *In: Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 87, n. 751, p. 69-79, maio 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. *In: Revista de Direito Ambiental*, v. 41, jan. 2006. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 8. ed., Revista dos Tribunais: São Paulo, 1979.

MENDONÇA, Heloísa. Roraima à flor da pele. *In: EL PAÍS: Êxodo Venezuelano*, 22 ago. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/22/politica/1534965762_180606.html. Acesso em: 15 jun. 2020.

MENDRONI, Marcelo Batlouni. **Crime organizado**: aspectos gerais e mecanismos legais. São Paulo: Atlas, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Sobre o MPF**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sobre-o-mpf-1>. Acesso em: 26 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Gráfico de processos por ano – combate à corrupção**. Disponível em: <https://sig.mpf.mp.br/sig/servlet/mstrWeb?evt=3140&src=mstrWeb.3140&documentID=2C3AEE4011E466AA00000080EF85236C&Server=MSTRIS.PGR.MPF.MP.BR&Project=Unico&Port=0&share=1>. Acesso em: 26 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Atribuições do CMA**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/cma/atribuicoes>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Transparência e Cidadania**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/transparencia-e-cidadania>. Acesso em: 13 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Unindo forças**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/unindo-forcas>. Acesso em: 14 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Serviço prestado, contrato fiscalizado**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/servico-prestado-contrato-fiscalizado>. Acesso em: 14 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Manual de Investigação: Moralidade Administrativa**. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/ManualInvestigacaoMPSC.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Conheça o Ministério Público**. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/o-ministerio-publico/o-ministerio-publico>. Acesso em: 17 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Relatório de Gestão Institucional 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/home/relatorio-de-gestao-institucional>. Acesso em: 17 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Programa Qlick View, ICs e Pps**. 2016/2019. Disponível restrito em: <https://sense.mpsc.mp.br/sense/app/08aaa83f-aa4d-481d-b8bd-074d95a85578/sheet/cd53e6e1-c1e8-4061-ab2a-c6f68588f4aa/state/analysis> Acesso em: 20 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Diagnóstico: Principais Questões**. Programa Unindo Forças – Fortalecimento dos Controles Internos Municipais. Florianópolis: Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa. Disponível

em: <https://documentos.mp.sc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=2298>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude**. Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/centros-de-apoio-operacional/infancia-e-juventude>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. **Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude: Execução dos Planos de Educação**. Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/programas/relatorios-planos-municipais-educacao>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Programa de combate à evasão escolar: APOIA**. Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/programas/apoia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude. **Núcleo Intersectorial de Suporte ao APOIA (NISA)**. Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/programas/nisa---nucleo-intersectorial-de-suporte-ao-apoia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Por mobilização social, ONU premia campanha "O que você tem a ver com a corrupção?"**. Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/noticias/por-mobilizacao-social--onu-premia-campanha-o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **O que você tem a ver com a corrupção?** Disponível em: <https://www.mp.sc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MORALES, Francisco Coll. El papel de la educación em un mundo corrupto. *In: Revista Internacional Transparencia e Integridad*, n. 7, may./ago. 2018.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução: Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNESCO, 2005.

MORRISON, Christian; MURTON, Fabrice. The century of education. *In: Journal of Human Capital*, vol. 3, issue 1, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de, 1689-1755). **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Corruption: Diagnosis and treatment. *In: Journal of Democracy*. Vol. 17, Issue: 3, p. 86-99, 2006. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2012/04/Mungiu-Pippidi-17-3.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned.** Hertie School of Governance, Berlin: Norad, 2011.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

NEGRI, Rodolfo Oscar. **Hecha la ley, hecha la trampa.** Disponível em: <https://laciudadrevista.com/el-origen-de-las-frases-ilustres-8/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In:* Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), **Chile em el club de los países desarrollados,** Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

NIETO, Francisco. Desmitificando la corrupción em América Latina. *In:* **Nueva Sociedad,** n. 194, nov./dic. 2004.

NÓBREGA, Fábio George Cruz da. **Cooperação para a Prevenção e o Combate à Corrupção.** Conselho Nacional do Ministério Público, março, 2017. Disponível em: http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/10/F%C3%A1bio-George-N%C3%B3brega_-_Preven%C3%A7%C3%A3o-e-o-Combate-%C3%A0-Corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal.** 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção.** Rio de Janeiro: Florense, 2015.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: Edusp, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.** Nova Iorque, 2004. Disponível em: https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html. Acesso em: 23 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Pacto Global: combate à corrupção é oportunidade para setor privado.** 12 dez. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pacto-global-combate-a-corrupcao-e-oportunidade-para-setor-privado/>. Acesso em: 21 maio 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Relatórios Econômicos.** 28 fev. 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/economic-survey-of-brazil-2018-pt.htm>. Acesso em: 21 mai. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Abuse of authority provisions adopted by the Senate raise concerns over Brazil’s capacity to ensure independence of prosecutors and judges in fighting corruption.** 1 jul. 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/brazil/abuse-of-authority-provisions-adopted-by-the-senate-raise-concerns-over-brazil-s-capacity-to-ensure-independence-of-prosecutors-and-judges-in-fighting-corruption.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **OECD Anti-Bribery Convention in Brazil.** Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/brazil-oecdanti-briberyconvention.htm>. Acesso em: 31 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS. **Folha informativa: novo coronavírus (COVID-19).** Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:folha-informativa-novo-coronavirus-2019-ncov&Itemid=875. Acesso em: 17 mar. 2020.

ORTEGA RUÍZ, Rosario. Educación para el desarrollo sostenible: del proyecto cosmopolita a la ciberconvivencia. *In: Revista internacional de investigación e innovación educativa*, n. 100, 2020. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/IE/article/download/11468/10306>. Acesso em: 15 jun. 2020.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. **Sharing power.** Disponível em: <http://www.sharingpower.org/about-the-conference/conference-patrons/66-elinor-ostrom-united-states-of-america.html>. Acesso em: 22 fev. 2020.

OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

OS 8 bilionários que têm juntos mais dinheiro que a metade mais pobre do mundo. *In: BBC News.* 16 jan. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-38635398>. Acesso em: 07 abr. 2020.

PASCUAL, Antoni Gili. Bases para la delimitación del ambito típico en el delito de corrupción privada: Contribución al análisis del art. 286 bis del Código Penal según el Proyecto de reforma de 2007. *In: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2007.

PEIXOTO, Geovani De Mori. A inconstitucionalidade da ‘lei de ficha limpa’ e o direito do ex-presidente lula ser candidato. *In: Empório do Direito*, 10 fev. 2018.

PEÑA FREIRE, Antonio. Constitucionalismo garantista y democracia. *In: Revista Crítica Jurídica*, n. 22, jul/dic. 2003.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado e controle da corrupção no Brasil. *In: Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. Acordos de leniência no processo administrativo anticorrupção brasileiro. *In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARAÚJO, Glaucio Roberto Brittes de; LIVIANU, Roberto; PASCOLATI JUNIOR, Ulisses Augusto (coords.), 48 Visões sobre Corrupção*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

PÉREZ DÍAZ, Víctor. **El retorno de la sociedad civil**. Madrid: Instituto de Estudios Económicos. 1987.

PÉREZ, Leticia Marino. Perspectivas sobre la gobernanza de los bienes y la ciudadanía en la obra de Elinor Ostrom. *In: Revista Mexicana de Sociología*, número especial, sep. 2014.

PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *In: Governance*, vol. 26, issue 3, 2013.

PRESNO LINERA, Miguel Ángel. **Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia**. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **PNUD faz alerta sobre impacto da corrupção no desenvolvimento**. 9 dez. 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2016/12/09/pnud-faz-alerta-sobre-impacto-da-corrup-o-no-desenvolvimento.html>. Acesso em: 24 maio 2019.

QUINTERO, Ruth Martín. Corrupción y Derechos Humanos. En particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *In: Eonomía – Revista en Cultura de la Legalidad*, n.10, septiembre, 2016.

RANGEL, Rodrigo. Urgente: Ministro do STF censura Crusoé. *In: Crusoé*, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://crusoe.com.br/diario/urgente-ministro-do-stf-censura-crusoe/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RESENDE, Sara; GARCIA, Gustavo. Câmara aprova anistia a partidos que não investiram mínimo exigido em campanhas femininas: Lei dos Partidos prevê pelo menos 5% dos recursos do fundo partidário para esse fim. Proposta aprovada na Câmara já passou pelo Senado e agora vai à sanção presidencial. *In: G1*, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/24/camara-aprova-anistia-a-partidos->

que-nao-investiram-minimo-exigido-em-campanhas-femininas.ghtml. Acesso em: 11 nov. 2019.

REUBEN, Anthony. 1% da população global detém mesma riqueza dos 99% restantes, diz estudo. *In: BBC News*, 18 jan. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160118_riqueza_estudo_oxfam_fn. Acesso em: 15 jun. 2020.

REVEL, Jean-François. Corrupção, ameaça à democracia. *In: Jornal O Estado de São Paulo*, 17 ago. 1986.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada** – quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

RIBEIRO, Haroldo V.; ALVES, Luiz G. A.; MARTINS, Alvaro F.; LENZI, Ervin K.; PERC, Matjaz. The dynamical structure of political corruption networks. *In: Journal of Complex Networks*, 2018.

RITT, Eduardo. **O ministério público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1975.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La posición de la comunidade internacional y del ecuador em matéria de cooperación internacional em la persecución y represion de la corrupción y el crimen organizado. *In: Revista General de Derecho Penal*, n. 20, 2013.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coords). **La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Contra o fanatismo textualista: Corrupção, jeitinho brasileiro e estado de direito. *In: Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 61-76, mar. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 5 jul. 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: A study in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

ROJO, Alejandro Vivot. La corrupción siempre es perversa: aportes de la literatura de ficción. *In: Fundación AVINA Argentina*, 2016. Disponível em: <https://www.yumpu.com/es/document/read/14450725/la-corrupcion-siempre-es-perversa-fundacion-avina>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ROTHSTEIN, Bo; USLANER, Eric M. All for all: equality, corruption and social trust. *In: World Politics*, vol. 58, n. 1, p. 41-72, 2005.

ROTHSTEIN, Bo. **The quality of government**. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

ROTHSTEIN, Bo. Application for grant for project “Bringing QoG research to the classroom”. *In: QoG – Quality of Government Institute. Gothenburg*, set. 2013. Disponível em: https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1464/1464928_qog-to-school.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

ROTHSTEIN, Bo. **Social Traps and the Problem of Trust**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

ROTHSTEIN, Bo. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective**. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

ROTHSTEIN, Bo; BROMS, Rasmus. Why no democracy in the arab-muslim world? The importance of temple financing. *In: Annual Meeting of the American Political Science Association*, Seattle, WA, 2011.

ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. What is quality of government? A Theory of Impartial Government Institutions. *In: Governance*, vol. 21, n. 2, p. 165-190, 2008.

SAINZ, Alfredo. Nuevos, jóvenes y corruptos. *In: La Nación*, sección 2, Buenos Aires, Argentina. 18 may. 2003.

SAMPAIO, Herval. O Juiz perde a qualidade de cidadão pelo exercício do cargo? *In: Instituto Novo Eleitoral*, 03 jun. 2017. Disponível em: <http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/hervalsampaio/915-ser-juiz-nao-retira-cidadania-direito-de-posicionar-em-abstrato-temas-sociais>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SÁNCHEZ-VALLEJO, María Antonia. O cemitério dos imigrantes sem nome: Ilha grega de Lesbos improvisa cemitério para centenas de imigrantes mortos em naufrágios. *In: EL PAÍS*, Lesbos, 27 mar. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/25/internacional/1458932541_917623.html. Acesso em: 02 mar. 2020.

SARTRE, Jean-Paul. **El hombre y las cosas**. Buenos Aires: Losada S.A, 1965.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed., Rio de Janeiro: Campos, 1988.

SILVA, Ânderson; WEISS, Cristian Edel. **Em meio a atrasos, reforma total custará ao menos R\$ 618,9 milhões**. 19 mai. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2018/05/em-meio-a-atrasos-reforma-da-ponte-hercilio-luz-custara-ao-menos-r-6189-milhoes-cjhg951cu059801qovbudg64y.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVA, Bezerra da. Meu pirão primeiro. *In: Letras.mus*. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/bezerra-da-silva/meu-pirao-primeiro/>. Acesso em: 15 mar. 2020.

SILVA JUNIOR, Altamiro et al. Retrocesso no combate à corrupção afeta economia do País, afirmam participantes de debate no 'Estado'. *In: Estadão*, 1 abr. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/retrocesso-no-combate-a-corrupcao-afeta-economia-do-pais-afirmam-analistas/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. Senac: São Paulo, 2002.

SILVA, Matheus Passos. **Relações entre estado e democracia na teoria política contemporânea**. Brasília: Vestnik, 2015. Disponível em <http://itunes.apple.com/br/book/relacoesentre-estado-e-democracia/id967610414?l=pt&mt=11>. Acesso em: 31 mai. 2019.

SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor ostrom: "governar os comuns"**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, jan. 2011. Disponível em: https://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SOUSA, Renato. **Caso 'Dólares na cueca' completa 10 anos e está perto de um defecho**. 8 jul. 2015. Disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2015/07/08/noticiasjornalpolitica,3466558/caso-dolares-na-cueca-completa-10-anos-e-esta-perto-de-um-defecho.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SOUZA, Joelma de. **Quantitativo de Homologações em acordos TAC. Moralidade Administrativa**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <sgalvao@mpsc.mp.br> em 21 jan. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF admite execução da pena após condenação em segunda instância**. 5 out. 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754>. Acesso em: 27 dez. 2019.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corrupción, inversión pública y crecimiento. *In: GAPP*, n. 21, may./ago. 2001.

TEORELL, Jan; ROTHSTEIN, Bo. Getting to Sweden. *In: Working paper series 2012/18*, 2012.

THE CENTER of Public Integrity. Disponível em: <https://publicintegrity.org/wow/bio.aspx?act=pro&ddlC=59>. Acesso em: 27 mai. 2019.

TIROTEIO deixou 80 mortos em ilha norueguesa, diz polícia. *In: BBC News Brasil*. 22 julho 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110722_noruega_vitimas_pai. Acesso em: 02 mar. 2020.

UNODC. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 22 mar. 2020.

USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012.

USLANER, Eric M. **The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

USLANER, Eric M. **The moral foundations of trust**. New York: Cambridge University Press, 2002.

USLANER, Eric M. **Corruption, inequality, and the rule of law**. New York: Cambridge University Press, 2008.

USLANER, Eric M. **Entrevista/Questionário**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <aghizzo@mpsc.mp.br> em 7 fev. 2017.

USLANER, Eric M. **The historical roots of corruption: mass education, economic inequality, and state capacity**. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eric_Uslaner/project/A-new-book-The-Historical-Roots-of-Corruption-see-the-first-paper-in-Comparative-Politics/attachment/57f427a508aeb96356374d27/AS:413589065224193@1475618725809/download/Uslaner+The+Historical+Roots+of+Corruption+Proposal.docx?context=projectDetails Acesso em: 07 abr. 2020.

YOU, Jong-sung. Inequality and corruption: the role of land reform in korea, taiwan, and the philippines. *In: Annual Conference of the Association for Asian Studies*, Atlanta, April. Disponível em: <http://irps.ucsd.edu/assets/001/503066.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

YOU, Jong-sung. **A comparative study of income inequality, corruption, and social trust: how inequality and corruption reinforce each other and erode social trust.** Dissertation (Ph.D.) – Department of Government, Harvard University, 2005.

YOU, Jong-sung. **Inequality and corruption: the role of land reform in korea, taiwan, and the philippines.** University of California–San Diego, 2014. Disponível em: <http://irps.ucsd.edu/assets/001/503066.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

YOU, Jong-sung. A comparative study of inequality and corruption. *In: American Sociological Review*, vol. 70, n. 01, p. 136-157, 2005.

VENEU, Manos Guedes. Representações do funcionário público. *In: Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 24, n. 01, nov. 1989 – jan. 1990.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palacios da Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral do Direito.** vol. I, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1994.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações.** 4. ed., São Paulo: Editora Cultrix, 1968.

WIKINSON, Richard; PICKETT, Kate. **O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos.** Tradução: Marilene Tombini. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2015.

WIKIPEDIA - Enciclopédia Livre. **COVID-19.** Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no brasil.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

ZEBALLOS, Andy Philipps. Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma institucional en América Latina. *In: Polítai: Revista de Ciencia Política*, año 9, segundo semestre, n. 17, 2018.

ZIEGLER, Jean. **Os senhores do crime: as novas máfias contra a democracia.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

II Prêmio INNOVARE. **A Justiça do Século XXI. A REFORMA Silenciosa da Justiça.** Org. Centro de Justiça e Sociedade da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007.

RESUMEN EXTENDIDO EN ESPAÑOL (APÉNDICE)

INTRODUCCIÓN

Esta tesis reinterpreta el fenómeno de la corrupción como un hecho universal, complejo y multidimensional, basado en conceptos amplios e históricos, información y registros de datos oficiales, así como el análisis de experiencias prácticas vividas en la vida cotidiana humana. Su objetivo principal es presentar una metodología para comprender el fenómeno de la corrupción capaz de contribuir decisivamente a la efectividad del control social en la vida práctica de las personas a través de la creación de programas educativos que puedan materializar iniciativas conjuntas para el intercambio de experiencias y obtener resultados prácticos, mejorando los sistemas educativos mientras se basan en la experiencia participativa y comunitaria, con un enfoque principal en la educación de la primera infancia.

Para este propósito, desarrolla, a partir de la definición de conceptos y análisis de diversas realidades, una comprensión multifacética del fenómeno de la corrupción, ya que está interconectado y ramificado con varios otros fenómenos, con causas y efectos ampliamente difundidos en las acciones humanas. Esta comprensión sistemática y objetiva parece ser fundamental para la confrontación real del problema. Dadas estas identificaciones, el alcance de la investigación no se limita a lo obvio de lo que parece correcto, buscando responder algunas preguntas claves, como la importancia de ganar la confianza social para el establecimiento de círculos virtuosos positivos que puedan fortalecer las sociedades y sus instituciones.

BASE METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN Y DATOS ANALIZADOS

Los tipos de investigaciones científicas y los diversos análisis objetivos de los datos estadísticos evaluados en esta tesis son fundamentales para la construcción de las hipótesis deseadas, dando oportunidad al espacio de conocimiento y, en consecuencia, permitiendo la confirmación o la negación de los supuestos invocados. En este sentido, los tipos de investigaciones adoptadas en la presente tesis, con un énfasis acentuado en

los enfoques fenomenológicos, sea la fenomenología hermenéutica o la fenomenología empírica, también se basan en investigaciones secundarias como las bibliográficas, exploratorias, mixtas (cualitativas y cuantitativas), descriptivas y aplicadas, que, juntas, buscan proporcionar el complemento necesario para la comprensión multidimensional del fenómeno de la corrupción y la presentación de propuestas prácticas para resolver los problemas derivados de este fenómeno.

Como se puede observar, la metodología de la presente tesis doctoral, dentro de los objetivos propuestos, se basa en un estudio multidisciplinario del tema, con aportes doctrinales debidos y oportunos, así como los análisis de casos prácticos, estableciendo relaciones y diferentes variables con respecto al fenómeno de la corrupción, entendido en su dimensión histórica, cultural y estadística, esto último a partir de la verificación de datos objetivos - cuantitativos y cualitativos - relacionados con la existencia del fenómeno en la Justicia brasileña y los respectivos controles disponibles.

La presente investigación también traduce otras contribuciones fundamentales a la comprensión multidimensional deseada, analizando diferentes formas y niveles del fenómeno de la corrupción: la tendencia de la acción colectiva y la cooperación social; la confianza intersubjetiva; así como la aplicación experimental de proyectos de ley diseñados específicamente para aumentar la confianza social, la acción colectiva y, en consecuencia, combatir y reducir el surgimiento práctico del fenómeno de la corrupción. Con este objetivo, la tesis doctoral innova al sugerir programas educativos específicos que utilizan una metodología compuesta por actividades proactivas y comunitarias que pueden dar forma al proceso necesario para la consolidación de una cultura universal comprometida con la participación, la cooperación y el control social.

Dadas estas consideraciones, se observa que el enfoque metodológico aplicado a la investigación radica en la comprensión multidimensional del fenómeno de la corrupción, además del análisis de los diversos fenómenos directa o indirectamente correlacionados con el problema. Con un análisis histórico y cultural, podemos percibir la amplitud y complejidad del fenómeno de la corrupción, sus matices y diversas facetas, identificando la relación directa entre los niveles de corrupción y los niveles de educación, lo que también hace posible comprender la importancia de las inversiones en sistemas

educativos para fortalecer las instituciones sociales, políticas y económicas en las democracias modernas.

Como pretendemos demostrar en esta tesis, un sistema educativo universal (plural) y de calidad puede inducir una nueva cultura ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social de los propios individuos, contribuyendo decisivamente para eso, una vez que puede restaurar la confianza social y reproducir nuevos círculos virtuosos positivos.

También puede ayudar a consolidar el respeto y el cumplimiento riguroso y generalizado de todas las normas por parte de los ciudadanos, apoyando, aún, en la instrumentalización del control social para la rendición de cuentas de las agencias gubernamentales, restableciendo la credibilidad del Estado y exigiendo el funcionamiento de instituciones gubernamentales fuertes, imparciales y confiables.

En este sentido, los resultados obtenidos por los estudios de Uslaner y Rothstein⁸²⁰ demuestran la influencia e importancia de algunos sistemas educativos en los últimos ciento cincuenta años, en la trayectoria de muchos países en relación con los impactos significativos en los niveles del fenómeno de corrupción observados en los días actuales. El argumento empírico se basa en el hecho de la demostración efectiva de la relación de resultados económicos, sociales, políticos, éticos, etc. con las raíces históricas de cada entorno institucional a lo largo de sus respectivas historias.

De la misma forma, Mungiu-Pippidi⁸²¹ pregunta: ¿Por qué algunas sociedades se ajustan para controlar el fenómeno de la corrupción de una manera que se presenta como una excepción, mientras que en otros entornos sociales, la corrupción persiste de manera sistemática y consistente? ¿Cómo lograron algunas sociedades convertir la integridad en norma? ¿Qué lecciones hemos aprendido de las experiencias históricas y contemporáneas en el desarrollo del control del fenómeno de la corrupción que pueden servir como referencias para la responsabilidad de los políticos corruptos? Finalmente, ¿cómo podemos volver a encaminar la sociedad civil, estimulando la adopción de un proceso educativo universal (plural) de calidad, accesible para todos los ciudadanos?

⁸²⁰ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6.

⁸²¹ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Lo que pretendemos en la presente investigación, por lo tanto, es apoyar la hipótesis de la eficiencia del proceso educativo para la transformación positiva de la comunidad, dándonos cuenta de cómo ciertos programas educativos pueden ser útiles para controlar y reducir la incidencia del fenómeno de corrupción en entornos sociales donde su percepción es alta y, por lo tanto, donde la lucha contra la corrupción se debilita debido a un problema de acción colectiva.

Como observaremos más cuidadosamente, en ciertos entornos sociales frágiles, la ejecución de programas educativos calificados puede mejorar la probabilidad de que la comunidad misma coopere a través de la acción colectiva y, en consecuencia, puede reducir el daño y las consecuencias del fenómeno de la corrupción.

Sabemos que muchos países han adoptado con éxito medidas efectivas para controlar y combatir el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, aunque ahora sabemos mucho más sobre el fenómeno, con una mayor concentración de fuerzas y el desarrollo progresivo de herramientas efectivas para combatir la corrupción, aún no hemos podido avanzar en muchos entornos sociales frágiles.

En cierto modo, estamos estancados en muchos países, incluidos, en algunos casos, con retrocesos en las políticas anticorrupción. Sabemos que las organizaciones internacionales y muchos gobiernos se esfuerzan por lograr resultados positivos, pero abordar el problema es complejo, arduo y difícil. Por lo tanto, como veremos en los capítulos de la tesis, existe una necesidad esencial de inversiones planificadas en programas educativos universales y de calidad, destinados a estimular y acelerar el proceso de desarrollo social, económico, político e institucional en estos países.

Buscamos, a partir de la investigación teórica y los hallazgos empíricos, evidencias científicas que confirmen la posibilidad de transformación y mejora social a través de instrumentos educativos que permitan la experiencia en el espacio colectivo de manera armoniosa y sostenible.

Dado todo lo que se analizó, un simple cambio formal en el sistema legal o en la burocracia estatal no es suficiente para resolver el problema ahora propuesto, siendo necesario el establecimiento de una ética universal comprometida de manera efectiva con la participación, la cooperación y el control social de las instituciones gubernamentales. En este sentido, un proceso educativo que demuestre estar calificado

para activar el ejercicio permanente y constante de la ciudadanía puede ser decisivo y esencial para comprender y combatir el fenómeno de la corrupción, sin fórmulas mágicas o líderes salvadores, simplemente basado en la responsabilidad de cada individuo con la comunidad en la que se inserta.

Lo que pretendemos, en definitiva, como podemos ver en esta tesis, es demostrar la eficacia del proceso educativo en la formación de seres pensantes y críticos, comprometidos con la ciudadanía y la construcción de instituciones democráticas fuertes, imparciales, confiables, plurales y accesibles sin distinción a todos los individuos en la comunidad.

DELIMITACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL

El fenómeno de la corrupción, durante muchos años, fue ignorado y relegado a un nivel secundario en relación con las preocupaciones gubernamentales, pero hoy, después de una mayor aclaración sobre la nocividad de los efectos y consecuencias del fenómeno, el control y la lucha contra el fenómeno se han convertido en un objetivo prioritario en muchos entornos institucionales, incluidos los lineamientos y posiciones técnicas, objetivas y firmes de organizaciones internacionales especializadas.

Desde entonces, muchos gobiernos han empezado a comprometerse a controlar y reducir el fenómeno de la corrupción en diversas esferas, municipales, estatales, nacionales e internacionales, empezando numerosos proyectos y programas destinados a comprender el fenómeno y su combate práctico en las diferentes áreas de las comunidades.

Los cambios referidos a los nuevos comportamientos sociales en torno al fenómeno han sido positivos, encontrando algunos ejemplos de éxito en el control y la lucha contra la corrupción, una consecuencia de un cambio de postura visible en la forma de comprender las diversas consecuencias que también afectan el desarrollo económico y social de muchos entornos institucionales.

En vista del marco temporal y espacial multidimensional adoptado en la presente tesis, a pesar del análisis de datos específicos de la Justicia brasileña – que sirven como parámetro para la identificación (cualitativa y cuantitativa) del fenómeno –,

la corrupción se aborda universalmente de una manera "atemporal" y dinámica, como un verdadero organismo vivo en mutación constante, sin fronteras territoriales ni barreras políticas, aunque también teniendo en cuenta las variables específicas y las singularidades de cada entorno.

Según la nueva postura adoptada por muchos gobiernos y organizaciones internacionales, basada en investigaciones académicas serias, la corrupción gubernamental se ha considerado un obstáculo preocupante para el progreso y el desarrollo sostenible de instituciones fuertes, imparciales y confiables. De ignorada, la corrupción pasó a la agenda prioritaria de las políticas gubernamentales que se implementarán con el objetivo de fomentar, alentar y estimular el fortalecimiento institucional.

Este nuevo paradigma ha dado lugar a muchas movilizaciones en torno a la agenda anticorrupción, y han surgido muchas propuestas de reformas institucionales en los diferentes entornos sociales, aunque, como se observa, muchas de estas reformas no han mostrado los resultados esperados, sea debido a la falta real de una política pública para implementarlas, sea porque, aunque con buenas intenciones, el Estado, debido a una deficiencia o incompetencia, no logra promover los cambios necesarios. ¿Pero, por qué ocurre esto?

Como es bien sabido, la corrupción se presenta como un fenómeno complejo y universal que tiene múltiples variantes y variables, determinadas de acuerdo con el contexto histórico, cultural, social, económico e institucional de cada entorno comunitario y, por lo tanto, debe entenderse desde la realidad local de cada sociedad.

A diferencia de las sociedades políticamente organizadas – estructuradas por la racionalización de la acción política y administrativa, con mecanismos de control eficientes y capaces de imponer castigos ejemplares a los delincuentes –, en muchos entornos institucionales, los mecanismos legales de inspección y control, meramente formales, no se prestan efectivamente a los objetivos oficiales a los que se anuncian, sirviendo como una mera formalidad para justificar prácticas corruptas institucionalizadas en la comunidad.

La comprensión de la realidad local en estos entornos implica necesariamente comprender los orígenes de la formación educativa de cada comunidad, siendo esencial

el análisis de las raíces históricas más profundas del fenómeno de la corrupción, no sólo para la comprensión, sino para la solución efectiva del problema en sí.

En la actualidad, parece que el fenómeno de la corrupción, sus causas, síntomas, efectos y consecuencias sociales, a partir de la incompatibilidad total del fenómeno con el ejercicio de una ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social, es complejo y extremadamente relevante, especialmente cuando se presenta como un problema de acción colectiva. Hoy, en muchos entornos institucionales, existe una gran preocupación con las estructuras clientelares existentes en las sociedades donde existen altos niveles de percepción de la corrupción.

En estos entornos sociales débiles, parciales y desacreditados, como advierte Jiménez⁸²², el fenómeno de la corrupción puede convertirse en un problema de acción colectiva. El autor advierte que, en las sociedades con una alta percepción social de la corrupción, una vez que se establecen círculos negativos viciosos y clientelares, la desconfianza social fomenta el funcionamiento parcial de las instituciones gubernamentales, una situación que es difícil de resolver. Con políticas públicas gubernamentales ineficientes, parciales y corruptas, el desarrollo de una ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social se vuelve inviable, con un sentimiento de desconfianza social generalizada que invade toda la comunidad.

En este tipo de sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner (2005), en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y corruptas, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto” (Rothstein y Uslaner, 2005, pp. 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del «sálvese quien pueda» que imposibilita que las autoridades públicas

⁸²² JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa**, n. 5, Brasília: CNMP, 2015. p. 18. Publicação anual ISSN 2236-2363. Texto original em espanhol: 23920_GobernabilidadCiudadania.indd, p. 157-74.

cuenten con los recursos y los incentivos necesarios como para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial que abundará en la espiral del círculo vicioso.

En las sociedades donde se ha generado un círculo vicioso de la corrupción, el problema no coincide con el diagnóstico hecho por la teoría de la agencia. La corrupción no se debe exclusivamente a un problema de agencia y, por tanto, tampoco puede resolverse con soluciones como las mencionadas más arriba que sí valdrían para problemas puntuales de corrupción en entornos como los nórdicos. Allí donde su percepción está muy extendida entre los ciudadanos, el problema de la corrupción coincide más bien con un típico problema de acción colectiva. Por lo tanto si de lo que se trata es de combatir con eficacia el fenómeno, debemos comenzar mejorando nuestro diagnóstico sobre el mismo.⁸²³

Ante tal delimitación, uno de los principales desafíos de la tesis ahora presentada, buscaremos comprender el fenómeno de la corrupción en toda su complejidad y dinámica, con base en enseñanzas teóricas y hallazgos empíricos, pasando a analizar su universalidad y cómo el proceso cultural e histórico puede haber influido en su existencia en diferentes entornos sociales.

Los instrumentos de control tradicionales, con una especial atención sobre la realidad práctica de la protección jurisdiccional en Brasil, también sirven como parámetro para identificar el fenómeno de la corrupción como un problema de acción colectiva, directamente relacionado con la (des)confianza social que generalmente se instala. Finalmente, como veremos, la educación puede ser una herramienta poderosa para la transformación social para enfrentar el problema.

CAPÍTULO 1 – EL FENÓMENO UNIVERSAL DE LA CORRUPCIÓN

En el primer capítulo, estudiaremos la universalidad del fenómeno de la corrupción, buscando comprender inicialmente qué estándares son los más apropiados para conceptualizar y comprender la complejidad del fenómeno, en resumen, cómo

⁸²³ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. **In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa**, n. 5, Brasília: CNMP, 2015. p. 18. Publicação anual ISSN 2236-2363. Texto original em espanhol: 23920_GobernabilidadCiudadania.indd, p. 164-6.

podemos sugerir una delimitación conceptual de la corrupción en sus formas y posibilidades más variadas, dentro de las esferas privadas y públicas, sociales y políticas.

Comprobaremos también su relación con la prevalencia de los intereses individuales en detrimento de los intereses colectivos, a través de prácticas corruptas trivializadas en las diversas ilicitudes, desde la acción mafiosa de las organizaciones criminales hasta el blanqueo de capitales y, entrando en las complejidades de la corrupción electoral, para muchos académicos, el origen del problema, que se materializó, entre otros, en la financiación de campañas electorales, fondo para sobornos, etc. Finalmente, dado que es universal, también veremos sus efectos y sus reflejos económicos e internacionales.

Por lo tanto, la corrupción entendida como un fenómeno universal distorsiona todo el sistema, causando devastadores efectos sociales, económicos, políticos e institucionales, lo que implica una gran variedad de efectos y consecuencias morales y materiales nocivos para toda la comunidad. El fenómeno se fortalece a través de la reproducción continua de círculos viciosos negativos trivializados por movimientos culturales, sociales, económicos y políticos, casi siempre manipulados por los dueños del poder, que influyen en grupos sociales e individuos, con resultados diversos e impredecibles, según el grado de madurez y conciencia de los ciudadanos y las condiciones de (sub)desarrollo de la comunidad.

Se puede decir que el fenómeno de la corrupción constituye una violación universal de las reglas de conducta establecidas para la convivencia armoniosa y responsable de la comunidad, materializándose a través de acciones privadas y/o públicas dirigidas a obtener intereses personales ajenos a los fines originales concebidos en la comunidad.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 1

De acuerdo con la reflexión presentada en el primer capítulo, al abordar la universalidad del fenómeno de la corrupción, dadas sus múltiples posibilidades y compleja conceptualización, podemos identificarla como una descomposición, una

podrición, el proceso o efecto de corromper y alterar las características originales de la vida ordinaria.

El fenómeno de la corrupción provoca libertinaje, degradación, depravación, prostitución y perversión de hábitos, costumbres y comportamientos de individuos e instituciones humanas. En resumen, soborno, ventaja indebida, engaño, el proceso o efecto de corromper y alterar las características originales de una cosa o procedimiento. Bajo las más variadas formas y múltiples variables, el fenómeno de la corrupción domina las diferentes áreas de la actividad humana, tanto en el ámbito público como privado.

Como podemos definir, a pesar de que los conceptos individualizados y las múltiples facetas del fenómeno de la corrupción no tienen una importancia práctica inmediata para la visualización y percepción del fenómeno, para una mejor comprensión de la dimensión del problema, es importante definir un marco para estos conceptos relacionados con esta investigación científica, delimitando nuestro análisis para identificar los tipos y formas bajo los cuáles aparece en la vida cotidiana, sea en la esfera pública: administrativa o funcional, política y electoral; sea en el ámbito privado, incluso, con respecto al sistema económico; así como sus causas y consecuencias nacionales e internacionales.

Como afirma Rose-Ackerman⁸²⁴, la *organización industrial* de la corrupción no depende sólo de la ejecución de actos gubernamentales, sino también del poder y la organización de los individuos, agentes públicos, políticos, funcionarios gubernamentales y empresarios privados. Por lo tanto, analizando cada caso específico, es necesario establecer quién tiene el monopolio del poder discrecional para determinar las *reglas del juego* que estarán disponibles para los participantes involucrados.

En la medida en que el poder democrático distribuye poderes entre sus representantes, puede extender el poder de negociación frente a los intereses individuales y privados, que siempre son influyentes y voraces. Una democracia firmemente establecida, al contrario de las instituciones gubernamentales débiles y desacreditadas, típicas de los regímenes autoritarios competitivos, necesariamente

⁸²⁴ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos**: causas consecuencias y reforma. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 156.

necesita mercados legales y competitivos, así como un sistema gubernamental imparcial que estimule la confianza social generalizada.

Otra dificultad que puede presentarse como una barrera para la eliminación de los círculos viciosos repetitivos es precisamente la falta de una cultura comprometida con la participación, la cooperación y el control social. Como recuerda Mungiu-Pippidi⁸²⁵, aunque muchas personas se quejan en voz alta de los efectos y consecuencias del fenómeno de la corrupción, en la práctica no suelen participar en actividades para controlar el fenómeno que conduce a la buena gobernanza. De hecho, lo mismo es cierto para muchas compañías en el sector privado que, aunque cuestionan la corrupción como algo negativo, sobreviven a expensas de un sistema gubernamental basado en el favoritismo y en el *toma y daca*. Estos círculos viciosos negativos, al tiempo que alientan las prácticas corruptas, inhiben las prácticas de buen gobierno y de control institucional del fenómeno de la corrupción. El trabajo voluntario, además de estar aislado, resulta inoperante en la práctica, sin proyectos consistentes para la cooperación social de los actos de gobernanza. En este contexto, cualquiera que se atreva a denunciar y enfrentar el sistema corrupto de gobierno puede sufrir las graves consecuencias del orden legal. Igualmente inhibida es la movilización política de la opinión pública en defensa de un sistema ético universal comprometido con la comunidad. Como concluye Mungiu-Pippidi:

*Finalmente, la movilización política de la opinión pública en apoyo del universalismo ético también es difícil de lograr. Ha pasado más de un siglo desde el manifiesto de Zola, sin embargo, tal caso sigue siendo memorable principalmente porque son raros; se han convertido en rutina solo en un grupo de sociedades. Para que una sociedad alcance el equilibrio óptimo que maximice el bienestar social, debe haber algún tipo de masa crítica que favorezca la gobernanza basada en el universalismo ético. Las sociedades deben alcanzar la capacidad permanente de ejercer restricciones normativas y no verse obligadas a depender únicamente de la responsabilidad vertical que brindan las elecciones. De lo contrario, incluso cuando existan “golpes explosivos” (**bit bangs**) exitosos (como una Revolución Naranja), los recién llegados al poder terminarán comportándose de manera similar a los expulsados, y el círculo vicioso se cerrará nuevamente.⁸²⁶*

⁸²⁵ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 184.

⁸²⁶ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 184.

Mungiu-Pippidi⁸²⁷ nos presenta una conclusión importante: es necesario identificar cómo ciertos entornos institucionales desarrollados e igualitarios lograron alcanzar un grado de integridad para el cumplimiento general de las reglas por parte de los individuos, presentando el fenómeno de la corrupción como una excepción, y no como una regla. Una democracia que se puede llamar plena, con una investidura política atractiva, requiere una participación plural, cooperación y control social, con efectos sociales que revelen positivamente la fuerza de la movilización comunitaria.

Por lo tanto, existe una necesidad urgente de prestar atención a las lecciones aprendidas de las experiencias históricas y contemporáneas emprendidas en la lucha para controlar y erradicar el fenómeno de la corrupción. Con base en estos ejemplos, podemos formular políticas públicas eficientes para conquistar sociedades educadas y comprometidas con la experiencia colectiva, tomando las acciones necesarias para construir una cultura ética universal (y plural) basada en la participación, la cooperación y el control social de la corrupción.

También podemos concluir que es un asunto complejo en el que es difícil establecer una fórmula definitiva para indicar normas estándar perfectas aplicables a los sistemas políticos sin distinción, aunque sea obvia la necesidad básica de un sistema de gobierno más transparente con datos accesibles para todos ciudadanos. De hecho, no es por casualidad, precisamente con el objetivo de analizar y proporcionar control social sobre las actividades políticas, es necesario definir qué herramientas de control eficientes deberían ponerse a disposición de los ciudadanos. Una vez que se encuentren casos sospechosos de prácticas corruptas, estos deben ser investigados, procesados y, una vez probados, deben ser castigados de manera ejemplar, con la responsabilidad política, civil y penal de los corruptos y de los corruptores involucrados en malas conductas.

Asimismo, las relaciones establecidas entre los grupos dominantes de poder y los diversos intereses económicos prevalecientes deben ser llevados al conocimiento notorio de toda la sociedad, de modo que, una vez que se acceda y analice la información y los datos, los ciudadanos/votantes valoran las acciones de sus representantes políticos y los posibles intereses involucrados en las decisiones políticas respectivas.

⁸²⁷ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 89.

Las limitaciones y restricciones eventuales sobre las actividades y el apoyo económico de los políticos, aunque controvertidas, pueden ser relevantes en sociedades con instituciones débiles marcadas por sistemas políticos en los que los votantes tienen menos acceso a la educación y, por lo tanto, a la información necesaria para la formación de juicio crítico y una evaluación efectiva y real de los eventos.

CAPÍTULO 2 – LA EDUCACIÓN Y LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO CULTURAL E HISTÓRICO

En el segundo capítulo, analizamos hasta qué punto la herencia histórica y cultural de un pueblo puede determinar la práctica generalizada de conductas corruptas institucionalizadas en ciertos entornos sociales débiles, parciales y desacreditados, verificando el error de reducir el problema, considerando que es un fenómeno complejo y mutante, que se adapta constantemente a las condiciones del espacio y el tiempo.

Al abordar el fenómeno en América Latina, con una tendencia a reproducirse ante la falta de una educación centrada en el control social, identificamos, con base en la tradición histórica local, la reproducción de fenómenos relacionados, como ocurre con el clientelismo, el patrimonialismo, el personalismo, la cleptocracia y el neautoritarismo, una situación que fomenta el funcionamiento parcial de las instituciones locales, creando mecanismos facilitadores para la corrupción, especialmente a través de la aceptación generalizada de la impunidad, con la aplicación subjetiva y por intereses propios de las normas y reglamentos, lo que resulta en consecuencias duras para las comunidades locales.

Se plantean múltiples preguntas, y es importante entender: ¿Por qué ocurre el fenómeno de corrupción en estas condiciones? ¿Es un resultado simple de la acción humana? ¿La naturaleza humana sola explica el juego político de la corrupción? ¿Se puede definir la corrupción como un fenómeno eminentemente cultural? ¿Serían los individuos propensos a ignorar los valores fundamentales de la vida comunitaria, particularmente la honestidad y la cooperación social? ¿Qué factores, condiciones y circunstancias pueden estimular a las personas a actuar con integridad y compromiso

social? ¿En qué medida puede el establecimiento de instituciones, fuertes o débiles, interferir en este proceso?

En fin, lo que se desea con las respuestas a estas preguntas es precisamente verificar el punto de partida para la indicación de caminos y alternativas que pueden seguirse para la mejora institucional y humana, buscando estrategias efectivas para identificar y controlar el fenómeno de la corrupción.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 2

Como conclusiones de las lecciones contenidas en el segundo capítulo, que refleja el análisis del patrimonio histórico y cultural, podemos decir que los asuntos históricos y culturales están entrelazados en la constitución de instituciones sociales, políticas, económicas, religiosas, etc. Sin embargo, es un error reducir la existencia del fenómeno de la corrupción a casos históricos y culturales.

Como se dijo, es un fenómeno complejo y multidimensional, con muchas variables y facetas, lo que permite contactar tendencias específicas y peculiares de cada entorno social o institución gubernamental, como ocurre en el ejemplo singular de América Latina, con la falta de una educación universal (y plural) y de calidad, comprometida con la formación de una ética universal centrada en la participación, la cooperación y el control social.

Ciertamente, las tradiciones históricas también ejercen su influencias en el medio ambiente, incluida la demostración del desarrollo de fenómenos compartidos y simultáneos, como el clientelismo, el patrimonialismo, el personalismo, la cleptocracia, el neoautoritarismo, así como el funcionamiento parcial de las instituciones gubernamentales.

Una vez que se han establecido mecanismos para facilitar el fenómeno de la corrupción, como es el caso de la aplicación subjetiva y por intereses propios de los sistemas legales, el incentivo a la impunidad formaliza un pacto social con la (des)educación para el mundo del crimen, trivializando el fenómeno de la corrupción, sus causas y consecuencias.

Mungiu-Pippidi⁸²⁸ concluye que algunas articulaciones virtuosas basadas en la combinación de diversos factores pueden permitir superar la (des)educación para el mundo del crimen, eliminando las tendencias criminales en competencia en relación con la violencia, el clientelismo y la dominación social, imponiendo límites que favorecen la construcción de una ética universal comprometida con la participación, la cooperación y el control social. El universalismo ético se presenta como una verdadera institución, materializada a través de normas ampliamente respaldadas por la mayoría de los individuos.

Cuando todas las personas de la comunidad participan en las decisiones, tienden a cumplirlas, respetando las normas y reglamentos vigentes y, en consecuencia, exigiendo el funcionamiento imparcial de las instituciones gubernamentales, en busca del cumplimiento del pacto social establecido a través de la prevalencia de los intereses públicos sobre los privados, creando, así, círculos virtuosos positivos que refuerzan la confianza social generalizada, haciendo posible que funcionen instituciones fuertes, imparciales, confiables y legítimas.

Rose-Ackerman⁸²⁹, por otro lado, confirma que las instituciones cleptocráticas favorecerán la reproducción de gobiernos ineficaces y decadentes, estimulando el fenómeno de la corrupción como un instrumento para maximizar la obtención de beneficios y dividendos. El punto clave no son, en sí mismo, los objetivos de la gobernanza corrupta, sino también los deseos de las personas que componen la red de clientela del gobierno.

Un gobernante corrupto influye no sólo en su dimensión de gobierno, sino también en la indicación de prioridades y la necesidad de políticas públicas. Las ofertas, las privatizaciones, las regulaciones ambientales, las tarifas, los impuestos y los subsidios son todos ejemplos *buenos* de actividades del sector público, que deben establecerse en beneficio de toda la sociedad, que los *Stationary Bandits*⁸³⁰ pueden manejar para su

⁸²⁸ MUNGIU-PIPPIDI, Alina. **The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 162-3.

⁸²⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 159-60.

⁸³⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. **La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma**. Traducción de Colodrón Gómez. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 157.

propio beneficio. Los gobernantes cleptocráticos consideran el sistema político como una fuente de recolección continua de beneficios personales, y reciben sobornos y otras ventajas con el único propósito de enriquecimiento ilícito y privado.

En este mismo sentido, Chayes⁸³¹ concluye que la corrupción institucionalizada puede causar mucho más que graves perturbaciones sociales, y puede conducir al extremismo violento. Es lo que Chayes identifica como un hecho básico (*basic fact*), mostrando que, donde hay una mala gobernanza, con la falta de un Estado de Derecho, los terceros ocupan este espacio. Al abordar la cleptocracia, confirma que los gobiernos se convierten en verdaderas organizaciones criminales que estructuran los engranajes del Estado con el objetivo exclusivo del enriquecimiento personal de sus partidarios.

En este contexto, un sistema judicial que se presenta al servicio del delito, actuando de manera parcial y comprometido sólo con la red corrupta de clientes, proporciona una disposición jurisdiccional manipulada, deficiente y corrupta. En estos entornos, el sistema de justicia puede cambiar las decisiones judiciales según lo desee, utilizando un estatuto subjetivo y flexible para reafirmar los lazos de dependencia de los ciudadanos.

En lugares con instituciones fuertes y sólidas, la imparcialidad del sistema de justicia requiere la aplicación objetiva y abstracta de las normas y reglamentos, distribuyendo el derecho de manera impersonal a todas las personas, independientemente del poder económico, político o de autoridad. La ley deriva de los intereses públicos, evitando gobiernos neoautoritarios y corruptos. La gobernanza también está vinculada y subordinada al Estado de Derecho y, en el sentido estricto indicado Nevado-Batalla⁸³², sufre limitaciones legales, tanto en términos de forma como de mérito. El autor consolida:

Cualquier planteamiento sobre buen gobierno queda nihilizado si no se sostiene sobre la existencia de una cultura colectiva de interés general, como piedra angular además de cualquier sistema democrático. Y esta idea o concepto de interés general no debe limitarse al ámbito subjetivo

⁸³¹ CHAYES, Sarah. Thieves of state: why corruption threatens global security. *In: W.W. Norton & Company*, New York, London, 2015, p. 205.

⁸³² NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In: Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), Chile em el club de los países desarrollados*, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, p. 36-7.

de los servidores públicos o a su formalización jurídica en normas esencialmente de Derecho Público. La idea de interés general debe alcanzar al conjunto de los ciudadanos por cuanto el convencimiento social y generalizado respecto a la existencia de una serie de valores e intereses que trascienden a los particulares de cualquier individuo u organización es manifestación inequívoca de fortaleza democrática y de legitimación del Estado y su Administración. Esta afirmación no resulta baladí por cuanto va a ser esa sociedad, esos ciudadanos los que se encarguen de definir y materializar el interés general, eligiendo a los representantes políticos (altos cargos de la Administración) que mejor interpretan o defienden su sentir, o siendo ellos mismos servidores públicos, de ahí que pueda afirmarse que el Estado y la Administración son fiel reflejo de la ciudadanía. Si los ciudadanos carecen de un auténtico sentido de interés general, de interés en los elementos comunes de su colectividad, sus vínculos con principios elementales del sistema democrático y de derecho serán mucho más débiles que los lazos familiares, sociales, partidistas o simplemente particulares, que pueda mantener o haber creado a lo largo de su vida, y en este marco, las prerrogativas y privilegios de la Administración, que sólo se justifican desde la atención preferente al interés general, quedan expuestas al peligro de un uso desviado, orientado a la satisfacción de intereses alejados de las finalidades públicas de la Administración.⁸³³

CAPÍTULO 3 – CONTROL TRADICIONAL DE LA CORRUPCIÓN

Luego, en el tercer capítulo, empezamos a verificar los diferentes instrumentos de control tradicional del fenómeno de la corrupción, entendiendo mejor su interferencia en la sociedad y verificando la relevancia o no de los resultados obtenidos con los instrumentos de control actuales en las diferentes esferas: administrativa, político-electoral, legislativo-judicial y también con respecto a la acción preventiva de la Fiscalía.

Vale la pena destacar los enfoques pioneros en la legislación brasileña, como la Ley de la *Ficha Limpa* (Registro Limpio), la Ley Anticorrupción, la Ley de Moralidad Administrativa, etc. También observamos que el control social y la educación, así como el papel decisivo de una prensa libre, pueden presentarse como alternativas atractivas para la solución de los problemas, especialmente en sociedades divididas donde las instituciones están debilitadas.

Así como es visible la complejidad de comprender el fenómeno de la corrupción en toda su extensión y posibilidades – dada la dificultad para identificar sus

⁸³³ NEVADO-BATALLA. Pedro T. Moreno. Estándares de la OCDE y Cultura del Buen Gobierno: Análisis y Perspectivas. *In:* Juan Emilio Cheyre, José Miguel Olivares, Nicolás Rodríguez García (coord.), **Chile em el club de los países desarrollados**, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, p. 36-7.

causas y la falta de una comprensión general de sus consecuencias –, los instrumentos de control también pueden ser complejos, dispersos e incluso ineficientes, dada la relación multidimensional y pluricausal que tiene con otros fenómenos específicos y particularidades de ciertos entornos institucionales.

La corrupción puede estar vinculada a la distorsión de los procedimientos objetivos que deben ser observados por todos los ciudadanos, ya que busca, por esencia y características naturales, la prevalencia de los intereses individuales en detrimento de la comunidad. Lejos de ser una respuesta simple o definitiva al problema, la definición de instrumentos para controlar y combatir la corrupción se convierte en una tarea con múltiples responsabilidades, y no puede ser exclusivamente responsabilidad del gobierno, que, además, a menudo no es funcional, sin tener un compromiso con los intereses públicos.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 3

Con respecto a las conclusiones de los argumentos respaldados en el tercer capítulo, encontramos que los instrumentos tradicionales para controlar el fenómeno de la corrupción, a pesar de los buenos ejemplos que deben ser replicados y mejorados, no están haciendo frente a la demanda real que se presenta, en general, y se vuelven ineficientes para cumplir con las expectativas sociales con respecto al control del fenómeno de corrupción. Y esto ocurre, no sólo por deficiencia estructural, sino también por la falta de compromiso en la ejecución efectiva de los controles disponibles que deben implementarse.

En este sentido, es sólo a través de una nueva ética universal (y plural) que se puede establecer un control estructurado de los propios individuos, haciendo que este control social sea más efectivo y eficiente. Sin embargo, en ciertos entornos en los que las instituciones operan frente a sociedades divididas, la tarea será más difícil, presentando otros dilemas de acción colectiva. En cualquier caso, el papel de la prensa libre e imparcial es decisivo para la movilización social necesaria para enfrentar este problema.

Como podemos concluir, incluso hoy, a mediados del siglo XXI, muchos entornos institucionales se presentan de forma encubierta en la democracia, cuando son verdaderamente neautoritarios en su esencia. A pesar de señalar formalmente un acuerdo con la aplicación de reglas objetivas, accesibles y aplicables a todos los ciudadanos, pues buscan dar una respuesta a los compromisos asumidos con los organismos internacionales, en la práctica proceden de la manera opuesta, no permitiendo la consolidación saludable de un entorno social, político y económico que realmente permita el desarrollo de una ética universal (y plural) comprometida con la participación, cooperación y control social de la corrupción y, en consecuencia, que prevenga o reduzca la pérdida de la agencia.⁸³⁴ Concluyendo con Jiménez, en estas hipótesis encontramos una gobernanza sin principios.⁸³⁵

CAPÍTULO 4 – LA REALIDAD PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL CONTRA EL FENÓMENO DE CORRUPCIÓN EN BRASIL

En el cuarto capítulo, al analizar las experiencias prácticas dentro de la realidad brasileña, empezamos a observar la (in)eficiencia del sistema de justicia en el control del fenómeno de la corrupción, con la posibilidad de verificar algunos equívocos, aunque no generalizados, en las prioridades de la tutela jurisdiccional.

A partir de una investigación relevante de datos estadísticos, cuantitativos y cualitativos, que hacen referencia a los diversos organismos gubernamentales que operan en el sistema de justicia brasileño, con el apoyo de estadísticas internacionales, podemos comprender mejor el funcionamiento de la estructura nacional disponible para controlar el fenómeno de corrupción, observando resultados conflictivos y distorsionados.

⁸³⁴ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015. p. 18. Publicação anual ISSN 2236-2363. Texto original em espanhol: 23920_GovernabilidadeCiudadania.indd, p. 157-74.

⁸³⁵ JIMÉNEZ, Fernando Sánchez. Armadilha política: a corrupção como problema de ação coletiva. *In: Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa*, n. 5, Brasília: CNMP, 2015. p. 18. Publicação anual ISSN 2236-2363. Texto original em espanhol: 23920_GovernabilidadeCiudadania.indd, p. 157-74.

Especialmente en entornos con democracias débiles, parciales y desacreditadas, comunes en los países en desarrollo, como en el caso de Brasil, es necesario identificar qué temas deben priorizarse como el foco principal para controlar y combatir el fenómeno de la corrupción, considerando el impacto de causas y consecuencias en el sistema económico, político y social.

Este entendimiento puede proporcionar una mejor confrontación del problema y puede dejar de trivializar la judicialización de las irregularidades administrativas, priorizando la responsabilidad de los crímenes de *cuello blanco* y la reparación de los daños causados al fisco.

Esto también hace posible, al centrarse principalmente en salvaguardar los intereses públicos relevantes, crear círculos virtuosos positivos basados en la confianza social en el sistema de justicia, eliminando dudas e incertidumbres en relación con la aplicación objetiva e imparcial del sistema legal sin distinción a todos los ciudadanos.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 4

En el capítulo cuatro, cuando analizamos las experiencias prácticas de protección jurisdiccional del fenómeno de la corrupción dentro de la realidad brasileña, analizamos múltiples datos estadísticos, en las diferentes esferas y niveles de desempeño del sistema de justicia nacional: municipal, estatal y federal; así como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluso respaldados por informes y conclusiones de organizaciones internacionales, y podemos concluir que los resultados obtenidos, además de ser conflictivos y aleatorios, demuestran visiblemente la dificultad de establecer un sistema de justicia fuerte, imparcial y confiable.

Es necesario concluir que, como lo indican los datos y los resultados prácticos mencionados en esta tesis, aunque hay avances y algunos ejemplos exitosos, el sistema de justicia brasileño ha estado actuando de manera dispersa, dependiendo mucho más de las posiciones personales de sus representantes que de políticas de gestión serias y planificadas.

Como se puede ver, a pesar del hecho de que se han presentado miles de acciones criminales y de malas conductas administrativas, también con la presentación

de apelaciones y argumentos en contra en las diversas demandas judiciales, que consumieron tiempo, dinero y energía de los fiscales y de las agencias que controlan el fenómeno de la corrupción, los resultados no se están logrando de la manera esperada y más apropiada, lo que puede ocurrir por varias razones y causas, entre las cuales podemos concluir:

a) la trivialización de la presentación de demandas *en serie* y la falta de una política judicial que identifique los hechos criminales prioritarios de protección jurisdiccional;

b) la falta de funcionalidad del proceso judicial para obtener sentencias condenatorias bajo la responsabilidad de los corruptores y de los corruptos, con una flagrante deficiencia en la recuperación de activos a favor del fisco;

c) la deficiencia estructural del sistema de justicia y las *trampas* del sistema procesal, que alientan el uso del proceso como una forma de garantizar la impunidad sin límites para los corruptos, corruptores y otros delincuentes; y

d) los reveses visibles impuestos por la reacción del crimen organizado institucionalizado, especialmente los que se insertan en el sistema político y en la clase empresarial.

CAPÍTULO 5 – LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA Y LA CONFIANZA SOCIAL

Siguiendo la lógica prevista, en el quinto capítulo, desde la consideración de la corrupción como un problema de acción colectiva, analizamos la importancia de establecer una confianza social generalizada como pieza clave para enfrentar el problema, siendo un factor determinante para la creación de círculos de comportamiento humano, sean viciosos y negativos, sean virtuosos y positivos.

La corrupción, como fenómeno universal, es determinada por actividades que necesariamente causan repercusiones individuales y colectivas, lo que resulta en un fuerte impacto en el entorno social. Aunque es relacionada con una tendencia humana natural – consistente, según Olson⁸³⁶, en la tendencia personal de actuar voluntariamente

⁸³⁶ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

para satisfacer las necesidades inmediatas –, la corrupción es racional y está directamente relacionada con las expectativas sociales y, en consecuencia, con el poder de control y reacción de las instituciones públicas y privadas.

La gran innovación de Olson, con la creación de una nueva teoría de la movilización de recursos, fue precisamente conceptualizar los movimientos sociales en los grupos de interés. En resumen, según la lógica racional, las acciones colectivas no serían más que “*monedas de cambio*”. El modelo de interpretación utilitarista, dado que el fin era el logro de los objetivos deseados, implicaría necesariamente la toma de decisiones morales, políticas y económicas por parte de cada individuo que participe en cada grupo. Olson advierte que, cuanto más grande y plural sea el grupo, más fácil será organizar los intereses colectivos, cuanto más pequeño sea el grupo, más difícil será organizarlo. Olson afirma que:

*Incluso si todos los individuos en un grupo grande son racionales y están enfocados en sus propios intereses, y ganan si, como grupo, actúan para lograr sus objetivos comunes, no actuarán voluntariamente para promover esos intereses comunes y grupales.*⁸³⁷

Olson presentó un punto de vista diferente para comprender el problema a fin de enfrentar la acción individualizada de los miembros de los grupos sociales, dada la dificultad de evaluar las múltiples posibilidades y dimensiones de las acciones individuales, en función de los resultados de las acciones colectivas producidas por toda la comunidad. Sin lugar a dudas, un cambio significativo en el enfoque "particularizado" adoptado hasta entonces para el debate del tema, empezando a verlo como un dilema humano común a las sociedades organizadas. El autor señala:

*Se espera que estos grupos (de acción colectiva) actúen en nombre de sus intereses comunes, así como se espera que los individuos actúen en nombre de sus intereses personales. Esta opinión sobre el comportamiento de los grupos generalmente se encuentra no sólo en las discusiones populares, sino también en los escritos de los estudiosos. Muchos economistas, con diversas tradiciones metodológicas e ideológicas, lo han aceptado implícita o explícitamente. Este punto de vista ha sido importante, por ejemplo, en muchas teorías de los sindicatos de trabajadores, en las teorías marxistas de la acción de clase, en los conceptos de “poder compensador” y en los diversos estudios de las instituciones económicas.*⁸³⁸

⁸³⁷ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

⁸³⁸ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 11.

El problema de la acción colectiva ocurrirá en aquellas situaciones en las que, si todas las personas que forman parte de un grupo humano actúan de manera racional, atendiendo a sus propios intereses, causarán un problema colectivo que afectará a todas las personas de la comunidad. De esta manera, como enseña Olson⁸³⁹, el problema de la acción colectiva ocurre cuando varios individuos se benefician de la acción colectiva, y no es posible determinar el logro individual de cada participante; se opta por la elección racional consistente en el uso individual sin esfuerzo, cuyo costo, de cualquier forma, es obligatoriamente asumido por otros miembros del grupo.

Cuando esto ocurre, el fenómeno de la corrupción puede presentarse como un problema de acción colectiva, basándose en uno de los principales factores que difunden la trivialización de la violencia, que ha estado dominando muchas sociedades modernas en todo el mundo, no sólo visible en la esfera gubernamental, sino también en prisiones superpobladas, escuelas abandonadas, hospitales desguazados y la guerra xenófoba que ya está teniendo lugar en muchos países y continentes.

Por otro lado, Ostrom⁸⁴⁰ considera que las comunidades locales, la mayoría de las veces, pueden manejar problemas comunes de manera más efectiva y sabiduría que cuando son administradas por los gobiernos centrales, reuniendo buenas condiciones para crear arreglos sociales/institucionales exitosos. Concluye que la gestión local y comunitaria de los bienes y de los recursos comunes, cuando se ve comprometida y pensada por la propia comunidad, puede funcionar de manera eficiente, con una tendencia social a cumplir con las decisiones colectivas determinadas por la propia comunidad.

La autora presentó un enfoque nuevo, simple e innovador para resolver problemas de uso indiscriminado de bienes y de recursos comunes: el desarrollo de instituciones comunitarias participativas, cooperativas y permanentemente organizadas, gestionadas por los beneficiarios de bienes y de recursos comunes.

⁸³⁹ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 11.

⁸⁴⁰ OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990,

En esta perspectiva, desde su investigación empírica, Ostrom⁸⁴¹ observó algunas condiciones para que ciertos arreglos comunitarios obtengan éxito y aceptación en la propia comunidad. Como se verá en la secuencia de esta tesis, nos parece fundamental analizar cuáles fueron las condiciones que hicieron posible el éxito en esas comunidades a través de la autogestión de bienes y de recursos comunes de una manera sostenible y operativa. En otras palabras, parece importante reflexionar sobre las condiciones en que estas comunidades pudieron resolver problemas difíciles de acción colectiva. Como guían Simões, Macedo y Babo, ocho principios fundamentales respaldan la teoría de Ostrom sobre el buen gobierno de los bienes y recursos comunes:

*Según Ostrom (Ostrom 1990, p. 90-102), los ocho principios necesarios para garantizar la buena gestión de los recursos comunes son: 1. Demarcación clara de los límites de los recursos del bien común y sus usuarios; 2. Las reglas definidas deben adaptarse a las condiciones locales (tiempo, espacio, tecnologías disponibles, cantidades de recursos disponibles...); 3. Los usuarios participan en la definición / adaptación de sus propias reglas: convenios colectivos; 4. Los flujos de beneficios provistos por la administración común son proporcionales a los costos de uso; 5. Las autoridades externas reconocen las reglas de la comunidad; 6. El monitoreo se lleva a cabo y las reglas son respetadas por los usuarios, con sanciones para los infractores; 7. Se garantiza un fácil acceso a los medios de resolución de conflictos, así como costos reducidos; 8. Existe un vínculo en la gestión de recursos de menor escala con los de mayor escala, comenzando desde lo privado a lo general. Estos principios fueron el resultado de un conjunto de observaciones de casos prácticos sobre la gobernanza de los recursos de activos comunes y que, según Ostrom, reflejan una amplia variedad de reglas específicas sobre su gestión sostenible durante un largo período de tiempo. La observación de Ostrom mostró que el desarrollo de las reglas es más exitoso si se combina de manera cooperativa entre los usuarios. Los ocho factores identificados fueron aquellos que existieron en los estudios de caso más exitosos y estuvieron ausentes de los sistemas que fallaron. Un aspecto relevante del estudio es que estos principios solo deberían ser inspiradores para las comunidades que desean administrar sus recursos, de manera cooperativa y sostenible, sin embargo, siempre deben ajustarse a cada realidad. Como se mencionó anteriormente, Ostrom ha estudiado, a lo largo de su carrera, diferentes historias de éxito de los mecanismos de gobernanza por parte de las comunidades que utilizan recursos de bien común.*⁸⁴²

⁸⁴¹ OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990,

⁸⁴² SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. **Elinor ostrom: "governar os comuns"**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto, jan. 2011. Disponível em: https://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf. Acesso em: 27 fev. 2020, p. 7-8.

Este tipo de arreglos e incentivos institucionales, a través del desarrollo de reglas conjuntas, conocidas y comprometidas por todos los miembros de la comunidad, permite la construcción de acuerdos, condiciones y actividades que posibilitan la superación de problemas de acción colectiva que involucran la gestión de recursos y de bienes comunes en cada hipótesis concreta. En este caso, la comunidad local tiene un papel decisivo en el éxito o el fracaso de la administración de los recursos y de bienes comunes utilizados por el grupo colectivamente.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 5

Otra conclusión que también se puede establecer, refiriéndose a los análisis contenidos en el quinto capítulo de esta tesis, al abordar el fenómeno de la corrupción como un problema de acción colectiva, es que, en ciertos entornos institucionales débiles y desacreditados, con una desconfianza social generalizada, con la expectativa de incumplimiento de las normas y de las reglas por parte de los ciudadanos y, frente a la gobernanza parcial y sin compromisos con los intereses públicos, encontramos una falta de articulación social que determina un complejo y difícil dilema de acción colectiva.

La evidencia presentada en esta investigación nos permite concluir que sólo a través de una ética universal (y plural) basada en la participación, la cooperación y el control social del fenómeno de la corrupción, teniendo en cuenta todas las variables y facetas que el fenómeno permite, será posible aplicar la acción colectiva en una perspectiva de participación comunitaria para tomar decisiones y resolver problemas basados en las condiciones locales, lo que también permite la observancia y el cumplimiento de las normas impuestas en la comunidad para la explotación de bienes y de recursos comunes.

En este contexto, y considerando los enfoques teóricos y prácticos abordados en esta investigación, también podemos afirmar que el fenómeno de la corrupción, especialmente en entornos sociales débiles, parciales y desacreditados— donde encontramos bajos niveles de confianza social—, hace que sea difícil o incluso imposible

la aplicación de la *Teoría de la Agencia*⁸⁴³, dado que el Estado no tiene un interés genuino en controlar o restringir las acciones corruptas de sus agentes, sin los incentivos necesarios para llevar a cabo las reformas estructurales deseadas para la implementación de una administración pública planificada, eficiente y transparente, que permite la participación de la comunidad en la toma de decisiones gubernamentales y, al legitimar la acción gubernamental, restablecer la confianza social generalizada.

Como podemos ver, los resultados analizados por Uslaner y Rothstein⁸⁴⁴ muestran que los individuos pueden crear expectativas negativas frente a la desconfianza social establecida en la comunidad, y es más probable que también se conviertan en parte del problema, aceptando los beneficios que se pueden obtener a través de prácticas corruptas. El fenómeno de la corrupción se identifica como un problema multidimensional de acción colectiva, causando un desequilibrio visible en el funcionamiento de las instituciones sociales, políticas y económicas, dado que la mayoría de los individuos no cumplirán con las normas y reglas preestablecidas.

Y, así ocurriendo, los círculos viciosos negativos se reproducirán continuamente, creando un ambiente propicio para la trivialización del fenómeno de la corrupción y la implementación de una ética individualista basada en “*sálvate si puedes*”. Esto convierte la corrupción en una peligrosa trampa social, dado que esta lógica individualista hace que sea imposible establecer una confianza social generalizada en los individuos y en las instituciones gubernamentales.

La educación universal de calidad, más que un valioso instrumento para la formación de ciudadanos pensantes, se presenta como un remedio eficiente para curar dilemas de acción colectiva, como es el caso del fenómeno de corrupción en estos casos. Al restablecer la lógica de la acción colectiva, podemos ganar una confianza social

⁸⁴³ Recordando nuevamente, según la *Teoría de la Agencia*, los problemas de la relación entre agente y principal se concentran en dos áreas. El primer punto se refiere al hecho de que el principal y el agente no comparten exactamente los mismos intereses que, por regla general, son divergentes, lo que termina alentándolo a actuar en defensa de sus intereses particulares. El segundo punto se refiere al hecho de que no es común que el principal tenga pleno conocimiento e información absoluta sobre el comportamiento del agente. Por lo tanto, la asimetría de información a menudo se crea entre el principal y el agente. Estas situaciones establecen oportunidades para que el agente elija actuar en contra de las órdenes determinadas por el principal.

⁸⁴⁴ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6.

generalizada en los individuos y en las instituciones gubernamentales y, en consecuencia, al establecer círculos virtuosos positivos, continuos, sólidos y seguros, recrear el entorno propicio para la formación de una sociedad fuerte, imparcial y confiable.

CAPÍTULO 6 – EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN Y LA EDUCACIÓN COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN

Finalmente, en el último capítulo, examinamos si la educación puede servir como una herramienta eficiente para lograr la transformación social necesaria para enfrentar el fenómeno de la corrupción, ayudando a establecer una ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social.

Inicialmente, identificamos la importancia decisiva del proceso educativo en la primera infancia, con evidencia científica y empírica de los resultados ya verificados en experiencias prácticas en los sistemas educativos.

Al estudiar el funcionamiento de ciertas experiencias educativas universales que fueron particularmente exitosas, como el *Perry Preschool Project*, el *BRINGING QOG*, los programas de apoyo a la educación infantil de la Fiscalía del Estado de Santa Catarina y el proyecto *¿Qué tiene usted que ver con la corrupción?*, presentamos una audaz propuesta para implementar el *Programa de Educación Ciudadana*, con el objetivo de contribuir a la formación de seres pensantes críticos y responsables, comprometidos con el ejercicio activo de la ciudadanía y el control del fenómeno de la corrupción.

Además, con la misma intención— otro elemento empírico importante para corroborar esta investigación—, nos asociamos con los poderes legislativos municipales de Joinville, de São José y de Florianópolis (Brasil), precisamente con la intención de implementar leyes educativas anticorrupción.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAPÍTULO 6

Como conclusión importante y basada en los fundamentos teóricos y empíricos abordados en el sexto capítulo de esta tesis, la educación es un instrumento universal y único en la tarea de transformación social para la formación de individuos

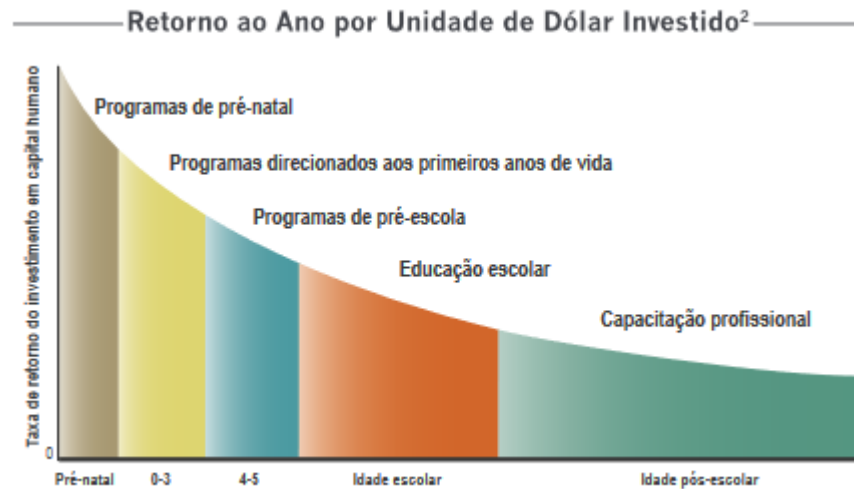
socializados adversos al fenómeno de la corrupción. El resultado final, pero no terminado, es la presentación del Programa Educativo Ciudadano, con el objetivo de proponer iniciativas educativas universales conjuntas que puedan, basadas en el intercambio de experiencias y resultados prácticos, mejorar y formatear una educación basada en la ética universal (y plural) estructurada en la experiencia de participación, cooperación y control social, con especial atención y prioridad a la educación de la primera infancia.

Con este fin, basado en experiencias educativas universales exitosas en la formación de ciudadanos activos y socialmente comprometidos, como el Perry Preschool Project; el BRINGING QOG; los programas de apoyo a la educación de la primera infancia de la Fiscalía del Estado de Santa Catarina; y de la Campaña/Proyecto ¿Qué tiene usted que ver con la corrupción?, además de la experiencia práctica llevada a cabo durante esta investigación como laboratorio para la implementación de Proyectos de Leyes Educativas Anticorrupción, entendemos que las conclusiones prácticas encontradas por Ostrom, al demostrar que la participación y el control social son condiciones indispensables para la elección de decisiones comunitarias y el cumplimiento efectivo de las normas y reglas establecidas, deben servir como referencias universales para la implementación de este programa educativo.

El éxito del Perry Preschool Project⁸⁴⁵, sólo para dar un ejemplo, parece estar en el método educativo práctico que se presenta como una continuidad de la vida real, en el cual pequeños grupos de estudiantes reciben mucha atención, orientación, información e incentivos para la convivencia participativa y cooperativa, aún interactuando con la familia y la comunidad. Los estudiantes reciben el estímulo y la confianza necesarios para desarrollar sus cualidades y habilidades personales a favor de la comunidad. Además, en tiempos de individuos “sin tiempo” para la familia y para complementar la educación de sus hijos, una educación integral de calidad en edad preescolar se presenta como una solución factible para la formación de seres humanos pensantes comprometidos con una ética basada en la experiencia de la vida comunitaria. En resumen, las inversiones dirigidas al desarrollo educativo de la primera infancia

⁸⁴⁵ HIGHSOPE EDUCATIONAL RESEARCH FOUNDATION. **Changing the trajectory of the world, one child at a time.** Disponível em <https://highscope.org/perry-preschool-project/> Acesso em: 29 mar. 2020.

pueden reducir las deficiencias y los diversos costos sociales y económicos, fortaleciendo considerablemente los respectivos entornos institucionales. El Rendimiento Anual por Unidad de Dólar Invertido⁸⁴⁶ es realmente expresivo:



Así es como el proyecto logró, a lo largo de su historia y mediante el monitoreo de sus antiguos alumnos, verificando sus trayectorias educativas y profesionales, demostrar el alto capital humano proporcionado a las personas que participaron en la experiencia, así como a otras personas en sus relaciones personales. Muchos niños en edad preescolar que viven en condiciones de miseria y pobreza se han convertido en ciudadanos adultos bien resueltos espiritual y materialmente, presentándose como seres capaces de contribuir al proceso de participación, cooperación y control social.

Aunque muchas preguntas permanecen sin respuesta, pero considerando las enseñanzas y reflexiones propuestas por los diversos autores sobre el fenómeno de la corrupción y el dilema de la acción colectiva, especialmente en base a las conclusiones prácticas verificadas por Ostrom, así como de las diversas experiencias educativas universales exitosas, aunque parezca pretencioso, pretendemos presentar en esta tesis algunas sugerencias teóricas y prácticas para la implementación de un programa de educación universal consistente.

⁸⁴⁶ HECKMAN, James J. Schools, Skills and Synapses. *In: Economic Inquiry*, vol. 3, n. 46, p. 289-324, 2008, p. 289-324.

Así, el Programa Educativo Ciudadano está orientado a la formación del pensamiento y de los seres humanos críticos con miras a ejercer una ciudadanía activa e integral, con el área de la educación como difusora y el principio de una cultura ética universal (y plural) como elemento guía. El desarrollo de la iniciativa depende de la participación, la cooperación y el control social efectivo por parte de todos los individuos (o la gran mayoría de estos), así como de los diversos segmentos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de hacerlo factible y deseable, fomentando la confianza social generalizada y, en consecuencia, el funcionamiento imparcial de las instituciones. La acción del gobierno – en todos los niveles – es esencial, ya que las aulas serán el entorno más apropiado para la ejecución de este programa educativo, además de la red de educación privada, para involucrar a estudiantes, educadores, familiares y otros miembros de la comunidad.

Como señala Ortega Ruíz⁸⁴⁷, una formación crítica empieza con la motivación de ideas y a través de la realización de experiencias, que sólo serán posibles fuera del área de la comodidad individual, a menudo inducidas por pensamientos y conductas estándares sugeridos por las expectativas limitadas de grupos o de ideologías políticas, tan comunes en los procesos educativos tradicionales. Contra eso, el Programa Educativo Ciudadano puede presentarse como una herramienta importante para promover una educación motivadora que haga que el progreso de la comunidad sea accesible para todos los ciudadanos. O sea, un proceso educativo, plural y cualitativo que construye una nueva cultura ética universal comprometida con la convivencia social común. Como advierte el autor:

El proyecto cosmopolita tenía mucho de utopía, pero también de realismo. Igual que la IE, que tiene mucho de ingenuidad y mucho de ambición. Cuando se enuncian los principios de la IE no estamos intentando tener científicos en pequeño, sino proponiendo que la práctica educativa estimule la curiosidad, la motivación por el saber, la inteligencia creativa y la innovación en la actividad de docentes y escolares (Cañal y Porlán, 1987). Es decir, la IE se formula como herramienta útil para estimular el

⁸⁴⁷ ORTEGA RUÍZ, Rosario. **Educación para el desarrollo sostenible:** del proyecto cosmopolita a la ciberconvivencia. Investigación en la Escuela. Revista internacional de investigación e innovación educativa, 2020, p.14. Disponible em: <https://dx.doi.org/10.12795/IE.2020.i100.02> Acceso em: 05 mai. 2020.

proceso de aprendizaje y enseñanza, buscando mayores niveles de calidad educativa.

Un día, acontecimientos de infausta memoria relacionados con el terrorismo suicida y la corrupción política y económica nos dejaron sin debate. El debate social y cultural fue sustituido de nuevo por la guerra, la religión y particularmente la miseria que assolaba la vida de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente los más vulnerables, que pagaron la factura de los platos que no habían roto. El discurso de la guerra, la exclusión social, la inmigración obligada por el dolor y la crueldad ideológica o financiera, a quienes más atacó, además de a las mujeres, fue a la infancia y a aquellos que dependen de los recursos sociales para educarse y sobrevivir.

Sin debate crítico, achicada la motivación de las grandes ideas, nos reclinamos cada quien en lo suyo, huérfanos de la dimensión crítica y universal del tema que nos afecta: la posibilidad de que la educación sea el impulso sabio y valiente para construir un mundo mejor. Quizás, como diría Giddens (1991), la práctica educativa se olvidó de su dimensión universal y civilizatoria para sobrevivir con los recursos menguantes y las acostumbradas rutinas de calidad y alcance disminuido. Han pasado veinte años y el interés por el análisis global y universalista del papel de la educación y la cultura en la sociedad no parece estar en la agenda de las ciencias sociales.⁸⁴⁸

Con esta propuesta, se pretende proporcionar, en el entorno educativo, momentos de reflexión sobre el fenómeno de la corrupción, sus causas y sus efectos, que afectan la vida contemporánea en la sociedad y demuestran la necesidad de superar este difícil dilema de la acción colectiva. Tal paradigma, complejo, múltiple y con muchas variables, internalizado por los individuos y reflejado en comportamientos institucionalizados, evita que muchos problemas que dependen de la acción colectiva se resuelvan en la comunidad.

Las enseñanzas de Ostrom⁸⁴⁹ en soluciones desafiantes, aquellas basadas en una autoridad externa central, así como aquellas sostenidas en el control de bienes y recursos comunes por terceros, abren el camino para la estructuración de la base fundamental para la creación de un programa educativo universal que pueda enseñar la convivencia colectiva y armónica en comunidad. La solución presentada implica resolver problemas de acción colectiva basados en la participación de la propia comunidad.

⁸⁴⁸ ORTEGA RUÍZ, Rosario. **Educación para el desarrollo sostenible: del proyecto cosmopolita a la ciberconvivencia.** Investigación en la Escuela. Revista internacional de investigación e innovación educativa, 2020, p.14. Disponible em: <https://dx.doi.org/10.12795/IE.2020.i100.02> Acceso em: 05 mai. 2020.

⁸⁴⁹ OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 14.

Al analizar ejemplos singulares de acciones comunitarias de autogestión sostenible y permanente, en las que se mantuvo el concepto fundamental de administración colectiva de recursos y de bienes públicos sin la participación de una autoridad externa suprema, Ostrom ve en la gestión comunitaria instrumentos prácticos que permiten establecer nuevas instituciones participativas y cooperativas que pueden ejercer eficientemente un control social resuelto, continuo y organizado, administrado localmente por las personas que explotan los bienes y recursos comunes. Al participar en las decisiones de los dilemas de acción colectiva que surgen, sabiendo las consecuencias que sufren diariamente, es más probable que los individuos obedezcan las reglas y mecanismos preestablecidos por la comunidad de la que forman parte.

Las lecciones de Ostrom se suman a nuestra investigación al sugerir una educación que funciona como un instrumento de transformación social al analizar las condiciones en las que ciertas experiencias prácticas han permitido el establecimiento de arreglos institucionales que han permitido la acción colectiva para resolver problemas comunes en las comunidades locales. Como hemos visto, las instituciones fuertes, imparciales y confiables pueden establecer compromisos y acciones con las que todos los ciudadanos estarán satisfechos, con un incentivo para que todos obedezcan las nuevas reglas y observen su cumplimiento efectivo por parte de otros miembros de la comunidad.

En la opinión de Ostrom, el objetivo fundamental de las políticas públicas debe ser facilitar el desarrollo de las instituciones para que fomenten lo mejor de las personas. En este sentido, como pretendemos sostener en esta tesis, la educación como instrumento de transformación social puede ayudar en esta tarea, estimulando la formación de seres de pensamiento crítico, ciudadanos comprometidos con la participación, la cooperación y el control social para resolver los dilemas de la acción colectiva que se encuentran socialmente. Ostrom afirma:

Durante casi todo el siglo pasado, los analistas de políticas públicas han postulado que el objetivo general de los gobiernos es diseñar instituciones para obligar (o impulsar) a individuos completamente egoístas a lograr mejores resultados. Una amplia investigación empírica me lleva a argumentar que, por el contrario, el objetivo principal de las políticas públicas debe ser facilitar el desarrollo de instituciones que saquen lo mejor de los seres humanos. Necesitamos preguntarnos cómo diversas instituciones policéntricas ayudan u obstaculizan la innovación, el

*aprendizaje, la adaptación, la integridad del carácter, los niveles de cooperación de los participantes, así como el logro de resultados más efectivos, equitativos y sostenibles, en múltiples escalas.*⁸⁵⁰

Pero cuando nos enfrentamos a una situación opuesta, en entornos sociales con instituciones débiles, parciales y desacreditadas, donde el fenómeno de la corrupción es un grave problema de acción colectiva, es difícil superar la desconfianza social, dado que la sociedad está acostumbrada a los altos niveles de corrupción, con individuos que esperan resolver sus problemas a través de estrategias individualistas, incluso si estos problemas se comparten con la gran mayoría de los individuos en la comunidad.

CONCLUSIONES FINALES

Como se puede concluir, el fenómeno de la corrupción es universal, complejo y multidimensional, con muchas variables y posibilidades, de los más variados matices, culturales, históricos, sociales, económicos, éticos, religiosos, ideológicos, filosóficos, institucionales, etc., muchos de los cuales aún son desconocidos e incomprensibles, muchos otros, únicos y peculiares, una consecuencia determinante de las múltiples influencias y facetas que recibe del medio ambiente a través de individuos, gobiernos y sistemas institucionales "vivos", reproduciendo círculos viciosos negativos que son difíciles de romper.

Cuando esto sucede, permanece una desconfianza social generalizada, totalmente incompatible con la experiencia colectiva y la supervivencia de una ética universal basada en la pluralidad, la participación, la cooperación y el control social del fenómeno de la corrupción, especialmente en entornos institucionales débiles, parciales y desacreditados, donde el fenómeno se presenta como un dilema de acción colectiva, visiblemente **estampado** en los diversos problemas sociales, económicos y políticos instalados en las sociedades contemporáneas.

Y esto se debe a la adopción de la dominación de una ética individualista y patrimonial, caracterizada por modelos de gobierno centralizados, absolutistas y

⁸⁵⁰ OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *In: American Economic Review*, vol. 100, n. 3, jun. 2010, p. 24. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 03 abr. 2020.

privatistas, con un enfoque en la prevalencia de los intereses individuales en detrimento absoluto de los intereses colectivos y sociales, lo que permitió la formación de círculos negativos viciosos continuos y persistentes, difíciles de resolver, ocurriendo una ruptura socioinstitucional con la experiencia colectiva, haciendo presente una estructura individualista totalmente contraria y perjudicial para los intereses sociales y comunitarios, por lo tanto, contrario a una ética universal (y plural) basada en la participación, la cooperación y el control social.

El fenómeno de la corrupción se forma como un valor social e institucional negativo, lo que lleva a las personas a tratar al público como si fuera privado, alimentando la ley del menor esfuerzo, especialmente cuando el beneficio de la acción colectiva no puede ser identificado o comprobado. Como un fenómeno multidimensional y relacional, la corrupción no sólo concierne a las acciones del gobierno – las resultantes del uso abusivo de la autoridad, el poder político, económico y mediático –, encontrando en el comportamiento de los individuos que pertenecen a la comunidad la máxima expresión del egoísmo humano, resumido en la codicia económica desenfrenada y devoradora, establecida a través de acciones individualizadas y privadas, sin compromisos, sin controles, sin fronteras, en definitiva, sin límites sociales que pueden imponerse o preestablecerse.

Esta cultura individualizada encuentra su lógica en la ley del menor esfuerzo porque, aunque los individuos saben racionalmente que se beneficiarán de la participación conjunta en acciones compartidas y cooperativas en la comunidad, como no hay forma de identificar el grado de contribución de cada individuo al grupo, elige el disfrute de los resultados logrados sin hacer ningún esfuerzo o donación personal.

Como advierte Olson⁸⁵¹, enfrentamos un dilema de acción colectiva que implica consecuencias dañinas y devastadoras para toda la comunidad en su conjunto. Aliada a estos comportamientos individuales, en vista de esta confianza particular y personal, la omisión del Estado, así como el funcionamiento parcial de las instituciones gubernamentales son aceptados como normales, comunes y ordinarios, (in)debidamente trivializados en el mecanismo de funcionamiento de la máquina burocrática del Estado,

⁸⁵¹ OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999, p. 14.

desarrollando una desconfianza social generalizada, según la cual la aplicación indistinta del orden legal-constitucional es sólo una película de ciencia ficción.

Además, incluso en entornos institucionales considerados desarrollados, a pesar de los importantes avances en las políticas públicas para controlar y combatir el fenómeno de la corrupción, muchas acciones gubernamentales no han demostrado ser suficientes para abordar el problema con la atención y la potencia requeridas.

Por lo tanto, es apropiado un cambio en la elección de prioridades gubernamentales, con mayores incentivos e inversiones en la formación educativa de los ciudadanos, valorando el aprendizaje y estimulando el conocimiento, a través de una pedagogía que sea atractiva para educadores y estudiantes, centrada en la esencia social humana, respetando la unicidad de los sujetos y la pluralidad de ideas.

Con este fin, el Estado debe priorizar la educación de calidad universal (y plural) más allá de la transmisión de conocimiento que valora y reconoce la importancia de la experiencia colectiva, buscando constituir una ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social, con especial atención a la educación de la primera infancia.

Las instituciones, en primer lugar, deben forjarse a partir de la formación de seres humanos críticos y responsables, conscientes de sus derechos y sus obligaciones sociales e institucionales, ciudadanos activos comprometidos con su propia comunidad y con el proceso de transformación social. En medio de los diversos desafíos contemporáneos que enfrentan los sistemas educativos, en tiempos de redes sociales e información “*líquida*” y “*fundente*”, la construcción de un programa educativo eficiente puede no ser una de las tareas más fáciles.

También es necesario estimular la formación de círculos virtuosos positivos que puedan consolidar una confianza social generalizada en el comportamiento de los individuos y en las acciones imparciales de las instituciones gubernamentales y, en consecuencia, mejorar el control y la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

POR UNA EDUCACIÓN UNIVERSAL

En estas condiciones, una ética universal del intercambio comunitario sigue siendo inviable, ya que los individuos no encuentran incentivos o no están condicionados a usar los mecanismos de control social que las reformas institucionales pueden introducir en el sistema institucional gubernamental. Establecidos círculos viciosos negativos continuos, en la ausencia de otros tipos de factores que puedan romper esta lógica, los individuos continuarán operando con el mismo enfoque individualista en busca de la satisfacción de sus intereses particulares. En estos entornos institucionales con altos niveles de corrupción, la educación universal (y plural) de calidad puede funcionar como una herramienta poderosa para la transformación social que se desea.

Sin embargo, como se puede suponer, la implementación de un sistema educativo cualitativo e instrumental, en estas situaciones institucionales inestables y conflictivas, no será una tarea fácil. Si dirigimos nuestra atención al análisis de las comunidades observadas por Ostrom, concluiremos que estos entornos sociales resolvieron sus problemas con base en la consideración plural de todos los individuos del grupo, fortaleciendo el sentido de responsabilidad individual y el compromiso con la comunidad.

El establecimiento de un pacto comunitario que fuera factible para todos, al mismo tiempo que consolidaba una confianza social generalizada, ayudó a superar la tentación individual del oportunismo inmediato para resolver problemas, lo que permitió romper la lógica racional individual para considerar los intereses sociales y colectivos en nombre de la comunidad. Estas comunidades pudieron resolver sus problemas de acción colectiva en la medida en que sabían cómo desarrollar un fuerte sentido de comunidad, es decir, una ética universal comprometida con la participación, la cooperación y el control social.

Ostrom demuestra empíricamente que un conjunto de valores comunes de la comunidad no será necesariamente mal administrado por los propios miembros de la comunidad. Las enseñanzas de Ostrom, además de desafiar la trampa social propuesta por la "*tragedia de los bienes comunes*"⁸⁵², indican que la solución radica en la

⁸⁵² HARDIN, Garret. The tragedy of the commons. *In: Science*. Vol. 162, Issue 3859, 1968. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 15 jun. 2020.

participación, cooperación y control social llevado a cabo por la propia comunidad local. El modelo teórico de Hardin⁸⁵³ indica que los individuos tienden a no cooperar socialmente o sólo lo hacen en caso de restricciones. Sin embargo, Ostrom cambia esta lógica al demostrar que las personas pueden interactuar localmente de manera organizada y cooperativa, poniendo de manifiesto la visión tradicional sobre el problema de la acción colectiva, como se evidencia, entre otros, en los ejemplos de casos de sistemas de riego en Nepal; de la pesca costera en Maine; y los pastos comunes en Torbel; presentando una nueva forma de gestionar recursos comunes, en comunidad y de manera sostenible.

En estos casos, la solución comunitaria, plural y conectada con la práctica de la vida real fue capaz de establecer una confianza social generalizada, y una vez que se reproducen círculos virtuosos positivos continuos, la comunidad misma puede establecer una acción colectiva comprometida con la resolución efectiva del problema local. La lógica de Ostrom respalda nuestra tesis al considerar la participación de los individuos en la comunidad como decisiva, dado que todos pueden participar en el análisis del problema, proponer ideas y soluciones y, en consecuencia, cumplir con lo que la comunidad determinó.

La conclusión de esto es que las experiencias empíricas analizadas por Ostrom pueden ayudar a dar forma al diseño institucional de un programa educativo cualitativo universal, que realmente estimula el aprendizaje y logra formar seres humanos comunitarios que puedan, participativamente, resolver diversos problemas a través de la acción colectiva. Además, como concluyen Uslaner y Rothstein⁸⁵⁴, debemos agregar otros elementos fundamentales para la comprensión y mejora de este proceso educativo:

a) demostrar que los niveles modernos del fenómeno de la corrupción tienen raíces históricas antiguas y profundas, lo que necesariamente implica la implementación de un nuevo sistema educativo basado en una ética universal de participación y cooperación comunitaria;

⁸⁵³ En su artículo titulado "The Tragedy of the Commons", Garrett Hardin presentó una perspectiva según la cual el proceso de uso de recursos comunes culminó en su destrucción. Dos factores derivados de la actividad humana serían decisivos para el problema ambiental insoluble: el crecimiento de la población y la forma en que los seres humanos se organizan para explotar los recursos comunes.

⁸⁵⁴ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 6.

b) la educación universal de calidad es un factor central para determinar los bajos niveles del fenómeno de corrupción en todo el planeta; y

c) la igualdad social y económica, así como una verdadera voluntad política para construir instituciones fuertes, imparciales y confiables, son factores importantes para el establecimiento exitoso de un programa de educación universal.

Uslaner y Rothstein, a partir del análisis de la trayectoria histórica de los sistemas educativos en 78 países durante más de 150 años, presentan otros resultados relevantes para nuestra evidencia científica, concluyendo que las inversiones en programas educativos universales y de calidad pueden impactar positivamente en los niveles contemporáneos del fenómeno de la corrupción. El argumento empírico de los autores se basa en la demostración del vínculo estadístico visible entre los niveles de educación en 1870 y los niveles de corrupción encontrados en los tiempos modernos en 2010, identificando una relación umbilical entre los cambios en los niveles de educación y el desarrollo de instituciones más igualitarias, plurales y democráticas.

La educación como instrumento para la formación y transformación del carácter individual puede fomentar la confianza social generalizada, empoderar a los individuos como seres pensantes, con la fuerza y la habilidad necesarias para participar, cooperar, sugerir, protestar y combatir los efectos nocivos del fenómeno de la corrupción del gobierno en busca de una sociedad más justa, equitativa y solidaria. Para este fin, Uslaner y Rothstein presentan los siguientes marcos teóricos:

Además, como lo sugiere Uslaner (2002, 68-74), cuando las personas en las encuestas responden a la pregunta si creen que – se puede confiar en la mayoría de las otras personas, sus respuestas pueden interpretarse como una evaluación del estándar moral de la sociedad que viven. Si bien la confianza generalizada es difícil de fabricar por medios políticos, numerosos estudios han demostrado que la educación tiene un efecto positivo en la confianza generalizada, también a nivel micro (Helliwell y Putnam 2007; Uslaner, 2002, cap. 4, 8; Yamagishi 2001). Por lo tanto, aunque no tenemos medidas del nivel de confianza hace 140 años, es plausible que los países que establecieron una educación gratuita de base amplia en ese momento también aumentaron el nivel de confianza generalizada entre la población en sus sociedades. La teoría de que los niveles más altos de confianza social tendrán un efecto positivo para frenar la corrupción está respaldada por una cantidad sustancial de investigación empírica (Rothstein 2011; Uslaner 2008).

Un segundo argumento teórico de por qué la educación universal debería ser importante tiene que ver con la importancia de la alfabetización y los medios de comunicación para frenar la corrupción. Una prensa libre con

una amplia circulación es importante para frenar la corrupción (Adsera, Boix y Payne, 2000). La efectividad de una prensa vigilante para frenar la corrupción depende de la alfabetización generalizada. Si la mayoría de la gente no puede leer, se venderán menos periódicos y el conocimiento popular sobre la corrupción y la demanda de rendición de cuentas y un "gobierno limpio" será menor. Otros, sin embargo, han disputado esta relación (Rose-Ackerman, 1999, 167; Uslaner, 2008, 37, 67). Además, Botero, Pontero y Shleifer (2012) argumentan que las personas más educadas tienen más probabilidades de protestar contra la corrupción, también en estados no democráticos, lo que explica por qué algunos estados autocráticos pueden tener una corrupción relativamente baja y algunos estados democráticos son altamente corruptos.

Un tercer argumento teórico sobre la importancia de una educación de base amplia tiene que ver con nuestra comprensión de lo que es la corrupción y, no menos importante, cómo se debe definir lo contrario de la corrupción. La definición estándar de corrupción suele ser – abuso del poder público para beneficio privado. Esta definición es problemática porque no dice lo que debe contarse como – abuso. Una definición alternativa que se ha sugerido es que lo opuesto a la corrupción es – universalismo en las políticas públicas (Mungiu-Pippidi 2006) o – imparcialidad en la implementación de las políticas públicas (Rothstein 2011). Un estado que se rige por normas universales o imparciales de equidad que dice que – los casos similares deberían ser tratados por igual generalmente no es corrupto. Lo contrario de la justicia no es la igualdad porque la justicia a veces requiere un trato desigual. En cambio, el favoritismo es de lo que se trata la corrupción (y el clientelismo / nepotismo) y, como afirma Goodin (2004), lo contrario de la justicia es el favoritismo. La introducción de una educación gratuita de base amplia probablemente establezca la idea de que el estado no solo necesita ser un instrumento de favoritismo, extracción y opresión, sino que también puede ser un instrumento para la justicia social y una mayor igualdad de oportunidades que, a su vez, inducirá la confianza generalizada. Sin embargo, establecer un – compromiso creíble de que se respetará el universalismo, la equidad y la imparcialidad no resulta ser algo simple. El modelo de incentivo que surge de la teoría del agente principal es a este respecto perjudicial para combatir la corrupción porque es probable que dicha estrategia desplaze la confianza necesaria para superar el problema de la acción colectiva (Miller y Whitford 2002). Para salir de una –situación de trampa social, como la corrupción endémica, los agentes deben estar convencidos de que la mayoría de los otros agentes están dispuestos a cambiar su comportamiento del oportunismo a la colaboración y que esto suceda, una señal muy fuerte (convinciente) – debe ocurrir (Ziegler, 1998). Nuestro argumento es que un estado que establece una educación gratuita de base amplia está enviando una señal tan fuerte sobre su compromiso con el universalismo, la equidad y la imparcialidad a sus ciudadanos, lo que probablemente aumentará la legitimidad política.

*Una cuarta justificación teórica para un vínculo causal entre la educación universal y la baja corrupción pasa por la igualdad económica. Como lo muestra Uslaner (2008), las desigualdades económicas aumentan la corrupción. La cadena causal es compleja, ya que se caracteriza por – mecanismos de retroalimentación (**feed-back**), ya que la corrupción*

aumenta la desigualdad. Sin embargo, como mostraremos a continuación, a menudo fueron las sociedades más igualitarias las que establecieron una educación de base amplia. La educación universal es una política poderosa para reducir las desigualdades económicas, que luego reduce la corrupción. Con el tiempo, las grandes desigualdades educativas entre los ricos y los pobres en los países que optaron por la educación universal se redujeron drásticamente, aunque no se eliminaron (Morrison y Murtin, 2010). En las sociedades altamente estratificadas de la década de 1870, la introducción de la educación universal o (casi universal) debe entenderse como un aumento bastante sustancial en el grado de igualdad en el capital humano. En pocas palabras, la educación disminuyó la desigualdad, que se sabe que es un factor que conduce a niveles más altos de corrupción. El acceso a la educación proporcionó a más personas las habilidades para encontrar trabajos bien remunerados sin tener que depender de las estructuras de poder tradicionales feudales, corruptas o clientelares (Uslaner, 2008, 239-241). Un argumento relacionado es que un estado que gasta mucho en educación tiene más probabilidades de capitalizar esta inversión empleando los resultados más exitosos de este sistema como servidores públicos, como un sistema conocido como meritocracia que a su vez es un factor causal positivo para reducción de la corrupción (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2011). Nuestro quinto argumento teórico es sobre la importancia de la igualdad de género para los niveles de corrupción. Existe una fuerte correlación positiva entre la igualdad de género y los bajos niveles de corrupción, incluso cuando se controlan otras variables e incluso cuando se comparan regiones en un país corrupto como México (Wängnerud 2012). Una sociedad que establezca la educación gratuita universal también aumentará la igualdad de género, ya que en tales sistemas los niños y las niñas reciben la misma cantidad de educación, algo que todavía no se acepta en muchas partes del mundo. Establecer la igualdad de género (al menos formal) en la educación es una señal clara sobre la imparcialidad y la equidad del estado, especialmente si se considera la situación hace 140 años. En su relato de la introducción de la escolarización masiva en Suecia durante el siglo XIX, Boli (1989, 234) argumenta que la reforma debería verse como un cambio cualitativo para una mayor igualdad de género.⁸⁵⁵

Estos procesos históricos y el desarrollo de la educación en estos entornos sociales e institucionales explican, de cierta manera, el abismo que separa las diferencias que existen actualmente en muchos países analizados, que termina reflejándose en importantes temas contemporáneos como la persecución de las minorías, el control de la corrupción y el ejercicio de las democracias representativas.

Esos entornos institucionales que establecieron una educación universal y de calidad, plural y accesible para todos los individuos de la comunidad lograron producir un

⁸⁵⁵ USLANER, Eric M.; ROTHSTEIN, Bo. Mas education State-building and equality - Searching for the roots of corruption. *In: QoG Working Paper Series 2012:5*, jul. 2012, p. 5-8.

espacio de justicia social y de valoración de los intereses públicos y colectivos. Así, una educación universal cualitativa centrada en la acción colectiva, al estimular políticas públicas que aumentan la confianza social, puede establecer círculos positivos virtuosos que refuerzan la participación, la cooperación y el control social del fenómeno de la corrupción.

EN TIEMPOS PANDÉMICOS

En tiempos de graves crisis institucionales, como estamos experimentando globalmente con la Covid-19 en el ámbito mundial, la educación calificada puede ayudar a superar los problemas de la acción colectiva y propulsar a la humanidad hacia un desarrollo sostenible y plural, accesible para todos los individuos. El coronavirus representa una nueva situación crítica que la humanidad enfrenta en un momento de verdadero horror y rompiendo el equilibrio social, político y económico existente en la sociedad contemporánea que ya se estaba deteriorando. Un momento crítico que, como enseña la historia, puede presentarse como una oportunidad para romper paradigmas y círculos viciosos negativos, provocando un cambio y abriendo nuevos caminos y espacios.

Como revela Habermas⁸⁵⁶ sobre la situación crítica sin precedentes resultante de la crisis de salud global determinada por la Covid-19, cabe señalar que la pandemia obligó a la humanidad a una reflexión filosófica sin precedentes en la historia humana, dado que las personas se dieron cuenta de la importancia de la interferencia social en la toma de decisiones urgentes que deben ser definidas por los poderes gubernamentales, elecciones que pueden implicar la muerte o la supervivencia de las personas, dejando una marca sin precedentes en la conciencia de la esfera pública. El autor responde la pregunta:

¿Qué cree que revela desde un punto de vista ético, filosófico y político esta crisis de salud global?

Desde un punto de vista filosófico, llama mi atención que la pandemia impone hoy a todos un impulso reflexivo que, hasta ahora, era asunto de

⁸⁵⁶ HABERMAS, Jürgen. Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. **In: Jornal Le Monde**. 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

*expertos. Hoy, todos los ciudadanos están aprendiendo cómo sus gobiernos deben tomar decisiones con una clara conciencia de los límites del conocimiento de los virólogos que los asesoran. La escena en la que la acción política se sumerge en la incertidumbre rara vez ha sido tan brillantemente iluminada. Quizás esta experiencia inusual dejará marcas en la conciencia de la esfera pública.*⁸⁵⁷

Conti⁸⁵⁸, recordando las reflexiones propuestas por Agamben, destaca que las medidas de excepción adoptadas para contener el virus han intensificado las actitudes xenófobas, y el aislamiento social, cuando se aplica desproporcionadamente, puede exacerbar el miedo al desarrollo de las relaciones humanas. El “enemigo” puede ser el otro, el que puede haber dado positivo por Coronavirus. Como el autor refuerza:

*Para Agamben (2020d), una vez finalizada la pandemia, aquellos que mantienen un mínimo de lucidez no podrán vivir como antes, porque más que nunca son parte de un rebaño compasivo, listos para adaptarse a todas las demandas del gobierno, incluso si resulta elevar la supervivencia al rango de creencia única. Agamben señala lo que puede considerarse la débâcle (ruina) de la idea de comunidad. El desapego social, seguido de medidas de control, puede volverse perenne. Una comunidad fundada en el desprendimiento social, según Agamben, es humanamente inhabitable. Se abandona cualquier idea de colectividad para poder imponer la supervivencia a cualquier costo, la disolución de los lazos reales entre las personas, el imperio de una realidad aún más virtual. Todo eso, sostiene Agamben, no significa, como uno podría creer, una intensificación del individualismo, sino más bien la formación de una masa rarificada y pasiva.*⁸⁵⁹

Es el propio Agamben⁸⁶⁰, al abordar la relación entre el miedo a la pandemia y la aceptación generalizada de medidas que limitan la libertad personal, quien advierte:

Lo primero que muestra claramente la ola de pánico que ha paralizado al país es que nuestra sociedad ya no cree en nada sino en la vida desnuda.

⁸⁵⁷ HABERMAS, Jürgen. Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir. *In: Jornal Le Monde*. 10 abr. 2020. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/10/jurgen-habermas-dans-cette-crise-il-nous-faut-agir-dans-le-savoir-explicite-de-notre-non-savoir_6036178_3232.html. Acesso em: 16 abr. 2020.

⁸⁵⁸ CONTI, Davi De. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. *In: Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. 17 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁸⁵⁹ CONTI, Davi De. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. *In: Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. 17 abr. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁸⁶⁰ AGAMBEN, Giorgio. La epidemia vista por Agamben. *In: Revista Santiago*. UDP – Universidad Diego Portales. Chile, 04 abr. 2020. Disponível em: <http://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>. Acesso em: 18 abr. 2020.

*Es evidente que los italianos están dispuestos a sacrificar prácticamente todo, las condiciones normales de vida, las relaciones sociales, el trabajo, incluso las amistades, los afectos y las convicciones religiosas y políticas ante el peligro de enfermarse.*⁸⁶¹

Como recuerdan Acemoglu y Robinson: "Comprender cómo la historia y estas circunstancias críticas dan forma a la trayectoria de las instituciones económicas y políticas ayuda a desarrollar una teoría más completa de las causas de las discrepancias en la pobreza y la prosperidad"⁸⁶². De hecho, teniendo en cuenta las diferencias históricas y tecnológicas, al igual que la Covid-19 es para la sociedad actual, la *Peste Negra* fue para los ingleses en el pasado, diezmando rápidamente a la mitad de la población, teniendo un efecto abrumador en las instituciones, representando una verdadera catástrofe con un profundo impacto transformador en términos sociales, económicos, políticos y religiosos, etc.

Como se ha mantenido a lo largo de esta tesis, la educación puede presentarse como una herramienta poderosa para estimular este cambio, reforzando una nueva identidad humana y, en consecuencia, estableciendo una confianza social generalizada en los individuos y las instituciones gubernamentales. De hecho, un futuro prometedor aguarda a las sociedades que, entendiendo las experiencias históricas y prácticas de la civilización, revelan un compromiso con la prioridad de las inversiones en el sistema educativo, incluido, desde la primera infancia, un período en el que el proceso educativo puede interferir con mejores resultados en la formación del carácter individual.

PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA TESIS

En líneas finales, en resumen de todo lo que se ha discutido hasta ahora, uno de los aspectos más relevantes que buscamos demostrar en este estudio científico, inevitablemente, pasa por la aceptación de una visión global que puede entender el fenómeno multidimensional de la corrupción como un grave problema de acción colectiva

⁸⁶¹ AGAMBEN, Giorgio. La epidemia vista por Agamben. *In: Revista Santiago*. UDP – Universidad Diego Portales. Chile, 04 abr. 2020. Disponible em: <http://revistasantiago.cl/pensamiento/la-epidemia-vista-por-agamben/>. Acceso em: 18 abr. 2020.

⁸⁶² ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 80.

y, por lo tanto, con muchas variables, facetas y posibilidades. Así, buscando responder algunas de las preguntas propuestas en este ensayo académico, podemos destacar algunas conclusiones finales:

a) la corrupción es un fenómeno complejo, universal y multidimensional. Contrariamente a lo que ya se ha supuesto, que es una verdad fatal y absoluta, este fenómeno no tiene una naturaleza exclusivamente cultural, y tiene una relación directa y umbilical con la eficiencia y el buen funcionamiento de las instituciones sociales, políticas, económicas, religiosas, etc.;

b) los entornos institucionales que desean un cambio en los escenarios donde la corrupción se presenta como un problema de acción colectiva deben implementar iniciativas gubernamentales que pongan en práctica los diversos controles establecidos institucionalmente. Deben estimular, en primer lugar, las acciones que inhiben las prácticas corruptas frente a la expectativa social de castigo de las personas que ofenden las normas, fortaleciendo la confianza social en los sistemas de justicia para que actúen de manera imparcial, efectiva y rigurosa, aplicando el sistema legal de manera objetiva e indistinta a todos los ciudadanos, concentrando el esfuerzo necesario para la identificación, el enjuiciamiento y, respetando la defensa contradictoria y amplia, teniendo evidencia de la condena, la aplicación de las sanciones aplicables. Para este fin, los sistemas de justicia deben involucrar estratégicamente a todos los actores en el proceso y, al comprender el funcionamiento multidimensional del fenómeno de la corrupción, establecer las prioridades para una acción judicial equilibrada, homogénea y dinámica, fiel a la concepción democrática de lo que es el Estado de Derecho;

c) es necesario comprender cómo se establecen los problemas derivados de la convivencia colectiva (uso de recursos y de bienes comunes) y la tendencia (seducción) a priorizar al individuo en relación con el colectivo, especialmente en entornos sociales con debilidades institucionales, donde existe un dilema de acción colectiva que puede tener lugar cuando los individuos que componen un grupo se comportan de manera racional desde el punto de vista individual, buscando priorizar sus intereses particulares y, en consecuencia, causando una situación en la que toda la sociedad termina siendo perjudicada. Además, los problemas de acción colectiva a menudo se pueden utilizar con el propósito de manipular el ejercicio del poder del gobierno, lo que dificulta e imposibilita

las acciones dirigidas a la participación, la cooperación y el control social del fenómeno de la corrupción. En este sentido, la comprensión del funcionamiento de los mecanismos de la corrupción, a quien alimentan, favorecen y esclavizan, puede ayudar a proporcionar soluciones alternativas para la resolución de este difícil dilema de la acción colectiva;

d) en sociedades con una alta percepción social de la corrupción, cuando se reproducen círculos viciosos negativos que alimentan la desconfianza de toda la comunidad, el funcionamiento parcial de las instituciones se acepta con normalidad, y es natural que las políticas gubernamentales estén formateadas en base a una lógica particularista. En estas sociedades, el problema de la corrupción no coincide con el diagnóstico realizado por la *Teoría de la Agencia*, y es obligatoria una reevaluación de esta lógica basada en la comprensión de la corrupción como un problema de acción colectiva;

e) la educación se presenta como una herramienta decisiva de acción colectiva en la difícil lucha contra el fenómeno de la corrupción. Con voluntad política y planificación estratégica, con persistencia y continuidad en las políticas públicas de bienestar social, con igualdad de oportunidades para todos los individuos, los sistemas educativos pueden ayudar a romper la lógica fatalista de la corrupción que alimenta la falacia de su inevitabilidad social. Es necesario educar a los ciudadanos para el empoderamiento social para que puedan, así, inspeccionar, cobrar y proponer soluciones a las acciones de gobernanza. Para que esta realidad se materialice, las inversiones prioritarias en el área de la educación, con atención a la primera infancia, pueden estimular el aprendizaje, haciendo que las clases conduzcan a la formación integral de estudiantes y educadores, con una política pública que debe adoptarse por funcionarios del gobierno que realmente quieren efectuar cambios en la lucha contra la corrupción. Por lo tanto, es esencial priorizar las inversiones en una educación universal (y plural) y de calidad que fomente el aprendizaje y alimente la cultura de una ética universal basada en la participación, la cooperación y el control social; y

f) es esencial crear un programa educativo que pueda enseñar la experiencia social y colectiva, estimulando la experiencia práctica de la ética universal para una convivencia armoniosa en la comunidad, en el cual se pueda enseñar el ejercicio de los instrumentos de control y de la lucha contra el fenómeno de la corrupción en las aulas,

principalmente desde la primera infancia. Basado en las enseñanzas de Ostrom, y reflejado en los exitosos ejemplos educativos universales, existe una necesidad urgente de implementar un programa educativo para la formación de ciudadanos activos y conscientes, listos para la acción preventiva y estratégica en el control y en la lucha contra la corrupción, estimulando nuevas generaciones para actuar como agentes transformadores en busca de cambios positivos en el comportamiento ético de la comunidad, a fin de priorizar los intereses colectivos en detrimento de las acciones individualistas, aisladas y egoístas.

Si se puede implementar una educación universal (y plural) de calidad en otros sistemas educativos, aunque sea ocasionalmente, el desafío de establecer un programa educativo universal que pueda servir como referencia para la formación del pensamiento y los seres críticos, singulares en sus individualidades, pero sociales en sus comunidades, es una posibilidad real que puede materializarse con la voluntad política y la movilización social para impulsar las instituciones humanas. Es necesario demostrar la importancia de la enseñanza y el aprendizaje para proteger y controlar el uso de bienes y de recursos comunes, probando que la comunidad misma puede resolver sus problemas locales a través de la acción colectiva.

Finalmente, al darse cuenta de que las promesas de la modernidad no se han cumplido de acuerdo con los juramentos del pasado, al menos para la gran mayoría de los ciudadanos en todos los rincones del planeta, es necesario liberar muchos entornos sociales de los círculos viciosos negativos a los que están apegados, en una visible tragedia política de bienes comunes. No hay otra manera o posibilidad, porque los sistemas corruptos del gobierno requieren un cambio urgente para que los individuos actúen educados, persistentes y unidos, conscientes de la importancia de la unidad de la comunidad para el ejercicio de la acción colectiva en la solución de problemas locales.

¡Nunca olvidemos que somos capaces! Somos capaces, como comunidad, de construir una unidad política para la participación, la cooperación y el control social del fenómeno de la corrupción. Somos capaces de combatir este fenómeno universal desde su análisis y de la comprensión del grado de nocividad que representa para la experiencia y la convivencia colectiva. Esta visión es consistente con el pensamiento de aquellos,

como nosotros, que creen que la educación puede ser la herramienta más poderosa para la conciencia social.

Ciertamente, nos espera una gran revolución, y su nombre es educación. El proceso educativo se presenta como la única forma viable y completa de alcanzar los desafíos del futuro por la razón de que debemos actuar colectivamente a partir de la sobrevaloración de nuestros denominadores comunes. Por grandes que puedan parecer nuestras diferencias, siempre serán más pequeñas frente a nuestras muchas similitudes y denominadores comunes. Todos somos humanos y no podemos olvidar de este énfasis. Si mantenemos una mirada atenta y más amplia a la realidad que nos rodea, podemos (re)descubrir cuánto compartimos con nuestros semejantes, teniendo la capacidad solidaria de relativizar nuestras diferencias y actuar colectivamente como un todo. ¿Pero qué nos aguarda? ¡Una educación universal (y plural) de calidad para la acción colectiva!