



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO 'STUDII SALAMANTINI'  
PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

**TESIS DOCTORAL**

**INTEGRIDADE PÚBLICA COMO ESTRATÉGIA  
DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO EM  
DEMOCRACIAS FRAGILIZADAS**

**Uma abordagem sobre a realidade brasileira**

**MAURICIO ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS**

**Director:**

**Dr. D. PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca

**Salamanca | 2020**





**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



ESCUELA DE DOCTORADO 'STUDII SALAMANTINI'  
PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

## **TESIS DOCTORAL**

# **INTEGRIDADE PÚBLICA COMO ESTRATÉGIA DE PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO EM DEMOCRACIAS FRAGILIZADAS**

**Uma abordagem sobre a realidade brasileira**

**MAURICIO ABIJAODI LOPES DE VASCONCELLOS**

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.

**Salamanca | 2020**



# DEDICATÓRIA

*À Vanessa, Ana Beatriz e Carolina, esposa e filhas amadas,  
que embarcaram nessa jornada acadêmica no velho mundo  
na busca por conhecimento, experiências e aventuras.*



## AGRADECIMENTOS

É impossível antever a diversidade de sentimentos que um doutorado provoca em quem decide encará-lo e como essa decisão impactará e transformará sua vida. Devo esta experiência fantástica às pessoas presentes na minha jornada, que me incentivaram e me fizeram acreditar que, com esforço e dedicação, eu poderia contribuir para o enfrentamento do fenômeno da corrupção em meu país e para a melhora da vida de seus cidadãos, especialmente aqueles sem oportunidades.

Dentre essas pessoas, é preciso reconhecer o valor e a generosidade de um grande amigo e referência profissional, Ademar Passos Veiga. Homem simples, dedicado e grande incentivador, que me fez acreditar que aprofundar os estudos sobre a corrupção traria enormes benefícios à sociedade brasileira, merecedora de um serviço público íntegro, eficiente e de qualidade.

Expresso minha gratidão ao professor Pedro Tomás Nevado-Batalha Moreno, Diretor desta Tese e Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade de Salamanca. Além de ser uma fonte de inspiração e confiança, foi quem me deu o suporte necessário para realizar este trabalho de investigação com serenidade e afinco. Além dos ensinamentos aprendidos em suas aulas, as orientações e lições eternizadas em seus textos foram importantes parâmetros para este estudo.

Aos amigos que estiveram ao meu lado nesta empreitada, não posso deixar de exaltá-los. A presença de vocês foi fundamental para que eu pudesse concretizar esse sonho. Saúdo “Los Mejores de Salamanca”, irmãos e cúmplices dos desafios e alegrias diárias. Sem vocês a experiência não teria sido tão rica e transformadora. Wagner e Tarina, Altamiro e Karla, Ilo, Diego e Nathalia, Affonso e Roberta, Vanir e Gigi, Marcelo e Virgínia, Luiz e Cátia, Mauro e Andrea, além de seus filhos e filhas, nossa família Salmantina. Foi um privilégio conviver com vocês!

Aos queridos irmãos que descobri na França em período profícuo de estudos, um carinho todo especial a Camille e Monique. Amigos que nos receberam de braços abertos em Tours e tornaram nossa experiência ainda mais incrível. Aos amigos europeus e brasileiros que acompanharam essa jornada e aos colegas de trabalho e incentivadores, obrigado pelo apoio e paciência.

Não poderia deixar de render homenagens à majestosa Universidade de Salamanca, que me acolheu e me permitiu mergulhar no conhecimento acumulado ao longo dos seus 800 anos de história. Assim, externo meu reconhecimento pela excelência do “Programa de Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global”, dirigido pelo professor Nicolás Rodríguez García, na pessoa de quem estendo minha gratidão a todos os professores com que tive a oportunidade de conviver e aprender.

À Advocacia-Geral da União, expresso o orgulho de fazer parte de seu quadro de advogados. Instituição constitucionalmente reconhecida como função essencial à Justiça, fundamental para a defesa do Estado brasileiro e para o combate à corrupção. Atribuições estas que vêm se solidificando através do conhecimento, dedicação e capacitação de seus agentes.

Por fim, agradeço imensamente o apoio familiar. Aos meus queridos irmãos, Rodrigo e Rafael, que foram decisivos para o sucesso desta empreitada. Alimento a esperança de que, como irmão mais velho, eu possa servir de paradigma para o caminho de vocês. À Renata, Mariana e minhas sobrinhas, meu eterno carinho. Aos meus pais, Mauricio e Sônia, externo a gratidão por me mostrarem o caminho das virtudes, por construírem uma família sólida com valores e princípios e me permitirem uma educação de qualidade. Muito obrigado a todos vocês!

Em especial às minhas filhas, Ana Beatriz e Carolina, obrigado por colorirem a minha vida. Vocês são uma dádiva de Deus e espero verdadeiramente que vocês compreendam que o estudo é o caminho para transformar vidas. Que essa aventura seja apenas uma amostra das oportunidades que a vida nos oferece e que vocês possam seguir os exemplos de seus pais e descobrir o caminho da felicidade. Amo vocês!

À minha amada Vanessa, não há palavras suficientes para expressar o quanto você é importante na minha vida. Companheira, destemida e corajosa. Mulher de caráter. Sem você nada disso seria possível. Obrigado por me fazer um homem melhor e me permitir acreditar que pequenos gestos e ações são capazes de tornar o mundo mais justo, livre e igual.



## RESUMO

A tese está estruturada sobre quatro pilares centrais: democracia, corrupção, governança e integridade pública. A investigação procura demonstrar que as frágeis democracias latino-americanas não podem prescindir de elementos que favoreçam a integridade pública, que enalteçam valores éticos e que promovam uma verdadeira transformação dos modelos administrativos erigidos sob a noção de eficiência. O resultado desta busca evidencia que o investimento em mecanismos de comando e controle não é suficiente para que se reverta o quadro degenerativo que a corrupção produz nos sistemas políticos representativos. É fundamental que sejam adotadas soluções que fortaleçam a atuação preventiva do Estado, para que se resgate a confiança da sociedade e a credibilidade do poder público. Apenas nas últimas décadas o enfoque de combate à corrupção passou a considerar formas de enfrentamento mais amplas, não se limitando à identificação de suas causas e consequências e à proposição de medidas normativas repressivas. Paulatinamente, o fenômeno vem sendo visto como um problema social associado às diversas formas de desigualdade. Sob esta perspectiva, a investigação enuncia que democracias de baixa qualidade, carentes de controles e medidas preventivas adequadas, constituem ambientes propícios para a instalação de estruturas de poder corruptas, comprometendo suas bases elementares. Partindo do pressuposto que a corrupção possui causas estruturais mais profundas, revela-se a pertinência de que sejam consideradas medidas combinadas de repressão e prevenção que privilegiem outras esferas de conhecimento. Com isso, compreende-se que a corrupção não deve ser considerada causa ou consequência do baixo crescimento econômico, ou mesmo da baixa qualidade democrática, mas como sintoma da disfuncionalidade dos sistemas políticos, jurídicos e administrativos. Assim, considerando a patente falta de interesse político para combater a corrupção, em contextos sociais caracterizados por desvios éticos e morais, a investigação indica a relevância de reformas estruturais que proporcionem alterações gradativas de comportamento, especialmente o estabelecimento de sistemas de gestão fundados na ética administrativa, que concorram para a consolidação de uma nova cultura de integridade pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, Corrupção, Governança, Integridade Pública.



## RESUMEN

La tesis está estructurada sobre cuatro pilares centrales: democracia, corrupción, gobernanza e integridad pública. La investigación pretende demostrar que las frágiles democracias latinoamericanas no pueden prescindir de elementos que favorezcan la integridad pública, que enaltezcan valores éticos y que fomenten una verdadera transformación de los modelos administrativos erigidos bajo el concepto de eficiencia. El resultado de esta búsqueda pone de manifiesto que la inversión en mecanismos de comando y control no es suficiente para que se revierta el cuadro degenerativo que la corrupción produce en los sistemas políticos representativos. Es fundamental que se adopten soluciones que fortalezcan la acción preventiva del Estado, para que se rescate la confianza de la sociedad y la credibilidad del poder público. Tan solo en las últimas décadas el enfoque de combate a la corrupción se pasó a considerar formas de afrontamiento más amplios, no limitándose a la identificación de sus causas y consecuencias y a la proposición de medidas normativas represivas. Poco a poco, el fenómeno ha sido visto como un problema social asociado a las diversas formas de desigualdad. Desde esta perspectiva, la investigación enuncia que democracias de baja calidad, carentes de controles y medidas preventivas adecuadas, son entornos favorables para la instalación de estructuras de poder corruptas, comprometiendo sus bases elementares. Suponiendo que la corrupción posee causas estructurales más profundas, se revela la pertinencia de que sean consideradas medidas combinadas de represión y prevención que privilegien otras ramas del conocimiento. Con ello, se comprende que la corrupción no debe ser considerada causa o consecuencia del bajo crecimiento económico, o incluso de la baja calidad democrática, pero como síntoma de la disfuncionalidad de los sistemas políticos, jurídicos y administrativos. Así, considerando la evidente falta de interés político para combatir la corrupción, en contextos sociales caracterizados por desvíos éticos y morales, la investigación señala la relevancia de reformas estructurales que proporcionen alteraciones graduales de comportamiento, especialmente el establecimiento de sistemas de gestión basados en la ética administrativa, que concurren para a consolidación de una nueva cultura de integridad pública.

**PALABRAS-CLAVE:** Democracia, Corrupción, Gobernanza, Integridad Pública.



## **ABSTRACT**

The thesis is structured on four central pillars: democracy, corruption, governance and public integrity. The investigation seeks to demonstrate the weakened Latin American democracies cannot prescind from elements which further public integrity, enhance ethical values and promote a real transformation of administrative models built under the notion of efficiency. The result of this research shows the investment in command and control mechanisms is not enough to reverse the degenerative situation that corruption produces in representative political systems. It is essential to find solutions that strengthen the preventive action of the State, in order to recover the trust of society and the credibility of the public power. Only in recent decades the focus on combating corruption started to consider broader forms of action, not limited to identifying its causes and consequences and proposing repressive normative measures. The phenomenon is increasingly seen as a social problem associated with different forms of inequality. From this perspective, the investigation states that low-quality democracies, lacking adequate controls and preventive measures, are favorable environments for the installation of corrupt power structures, affecting their elementary bases. Based on the fact corruption has deeper structural causes, it is crucial to consider combined measures of repression and prevention favors other knowledge fields. Thus, it is argued that corruption should not be considered cause or consequence of low economic growth, or even of low democratic quality, but as a symptom of the dysfunctionality of political, legal and administrative systems. Therefore, considering the patent's lack of political interest to fight corruption, in social contexts characterized by ethical and moral deviations, the investigation highlights the relevance of structural reforms that provide gradual changes in behavior, especially the establishment of management systems based on administrative ethics, which contributes to the consolidation of a new culture of public integrity.

**KEYWORDS:** Democracy, Corruption, Governance, Public Integrity.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Teoria da Agência: Relação Virtuosa x Relação Corrupta	211
...		
Gráfico 1 -	Apoio à Democracia: total América Latina (1995-2018)	233
Gráfico 2 -	Apoio à Democracia: total por país	235
Gráfico 3 -	Principal Problema: Brasil	236
Gráfico 4 -	Governa-se para o bem de todo o povo	243
Gráfico 5 -	Governa-se para grupos poderosos em seu próprio benefício	244
...		
Quadro 1 -	Ranking de Percepção Global da Corrupção (2018)	237
Quadro 2 -	Ranking de Percepção da Corrupção - Região Americana	240
Quadro 3 -	Princípios da boa governança europeia	288
Quadro 4 -	Recomendações da OCDE sobre integridade pública	307
Quadro 5 -	Princípios do Pacto Global	319
Quadro 6 -	Elementos-chaves para uma infraestrutura ética efetiva	350
Quadro 7 -	Estrutura para a gestão da integridade	355
Quadro 8 -	Estrutura para a gestão da integridade (ampliada)	357
Quadro 9 -	Classificação dos instrumentos fundamentais de gestão da integridade baseados em regras	359
Quadro 10 -	Classificação dos Instrumentos fundamentais de gestão da integridade baseados em valores	360
Quadro 11 -	Classificação dos instrumentos complementares de gestão da integridade	365
Quadro 12 -	Classificação das obrigações dos servidores públicos	473





## LISTA DE ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
BGC	Barômetro Global da Corrupção
CDI	Carta Democrática Interamericana
CEIS	Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU	Controladoria-Geral da União
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
EBEP	Estatuto Básico dos Empregados Públicos da Espanha
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFS	Índice de Fonte de Suborno
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PETROBRÁS	Empresa Brasileira de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas
TCA	Termo Circunstanciado Administrativo

TI	Transparência Internacional
UE	União Europeia
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCAC	United Nations Convention Against Corruption
UNODC	United Nation Office on Drugs and Crime

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	25
<b>CAPÍTULO PRIMEIRO</b>	
<b>DEMOCRACIA FRAGILIZADA: A PERSISTÊNCIA DE LEGADOS AUTORITÁRIOS E A SUA INFLUÊNCIA NA (NÃO) CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA</b>	43
<b>1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES</b>	43
<b>2. DEMOCRACIA: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA</b>	44
2.1. CONCEPÇÕES SOBRE A NOÇÃO DE DEMOCRACIA	49
2.2. A COMPREENSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA	60
<b>3. QUALIDADE DEMOCRÁTICA: UMA ABORDAGEM SOBRE OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UMA DEMOCRACIA</b>	65
<b>4. ASPECTOS CONCEITUAIS RELACIONADOS ÀS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS</b>	77
4.1. OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DAS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS	84
<b>5. A (NÃO) CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA</b>	91
5.1. OS ESFORÇOS CONJUNTOS DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO NA REGIÃO	97
<b>6. GOVERNABILIDADE E CRISE DO PRESIDENCIALISMO NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS: O CONTROLE SOCIAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME POLÍTICO</b>	107
<b>7. A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA BRASILEIRA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE RESERVAS AUTORITÁRIAS NO NOVO REGIME POLÍTICO</b>	118
7.1. A DITADURA MILITAR BRASILEIRA	118
7.2. A ABERTURA DO REGIME AUTORITÁRIO: A TRANSIÇÃO LENTA, GRADUAL E CONTROLADA PARA A NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA	128

7.3.	OS MILITARES DEIXAM O PODER: A TRANSIÇÃO PACTUADA ALCANÇA SUA ÚLTIMA FASE	132
7.4.	A DEMOCRACIA (ELEITORAL) BRASILEIRA	136
7.5.	A MARCANTE PRESENÇA DE LEGADOS AUTORITÁRIOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	141

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **CORRUPÇÃO DA DEMOCRACIA: UM ENTRAVE À CONSOLIDAÇÃO DO REGIME POLÍTICO REPRESENTATIVO** 155

<b>1.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A PRESENÇA DA CORRUPÇÃO EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS</b>	155
<b>2.</b>	<b>UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO TERMO CORRUPÇÃO E SUAS INTERFACES COM O SETOR PÚBLICO</b>	159
2.1.	CARACTERÍSTICAS DA CORRUPÇÃO PÚBLICA	163
2.2.	DA QUEBRA DE CONFIANÇA E DO RECEBIMENTO DE VANTAGENS INDEVIDAS PELO AGENTE PÚBLICO	169
2.3.	DO ALCANCE DA CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO: DO CHÃO DE FÁBRICA AOS ALTOS ESCALÕES DO PODER	173
2.4.	O CRIME ORGANIZADO E SUA RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO	179
<b>3.</b>	<b>AS INFLUÊNCIAS NEGATIVAS DA CORRUPÇÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS QUE NORTEIAM O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b>	183
3.1.	ASPECTOS ESTRUTURAIS E MARCOS DEMOCRÁTICOS	184
3.2.	A CORRUPÇÃO E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES: CONSTATAÇÕES E ALTERNATIVAS VIÁVEIS	189
3.3.	REDUZINDO AS OPORTUNIDADES DE CORRUPÇÃO EM ATIVIDADES DE RISCO: O CASO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	198
<b>4.</b>	<b>A CORRUPÇÃO POLÍTICA COMO FATOR DE DETERIORAÇÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO: A PERDA DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA POLÍTICO</b>	207
4.1.	O MODELO AGENTE-PRINCIPAL E A QUEBRA DE CONFIANÇA ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS	210

4.2.	FORTALECENDO OS INCENTIVOS À HONESTIDADE: ESTRATÉGIAS PARA AUMENTAR OS RISCOS DOS COMPORTAMENTOS CORRUPOTOS	214
4.3.	A CULTURA DA CORRUPÇÃO E SEU EFEITO DEVASTADOR NOS ALICERCES DEMOCRÁTICOS	220
<b>5.</b>	<b>CONEXÕES ENTRE DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE PERCEPÇÃO</b>	<b>227</b>
5.1.	UMA ANÁLISE EMPÍRICA DOS RESULTADOS DO LATINOBARÓMETRO E DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL	231
<b>6.</b>	<b>A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA: RISCOS AO SISTEMA REPRESENTATIVO</b>	<b>246</b>
6.1.	A JUDICIALIZAÇÃO (CRIMINALIZAÇÃO) DA POLÍTICA	249
6.2.	A POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA: UMA REALIDADE BRASILEIRA	256
6.3.	CONSEQUÊNCIAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES	261
<b>7.</b>	<b>A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PARA O DESESTÍMULO DE PRÁTICAS CORRUPTAS: ALTERNATIVAS À APLICAÇÃO DO DIREITO PENAL</b>	<b>265</b>
7.1.	É POSSÍVEL FALAR EM UMA TEORIA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO? A EFICÁCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E CIVIS	272
<b>8.</b>	<b>SITUAÇÕES E ALTERNATIVAS VIÁVEIS</b>	<b>276</b>

## **CAPÍTULO TERCEIRO**

### **A INTEGRIDADE COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL AOS MODELOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

<b>1.</b>	<b>A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO FATOR DE EQUILÍBRIO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA: OS ESFORÇOS PARA COMPATIBILIZAR PRINCÍPIOS E VALORES PÚBLICOS</b>	<b>283</b>
1.1.	OS MODELOS GERENCIAIS CONTEMPORÂNEOS: REFORMAS FRUSTRADAS E INSUFICIENTES PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES SOCIAIS DAS DEMOCRACIAS DEFICITÁRIAS	289
1.2.	O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA DA LEGÍTIMA ATUAÇÃO ESTATAL	294
<b>2.</b>	<b>DA INTEGRIDADE MORAL À INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL: REFORÇANDO OS COMPORTAMENTOS HONESTOS</b>	<b>300</b>

2.1.	FORMAR CIDADÃOS DE VALOR: O PRIMEIRO PASSO PARA SE FORTALECER A INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	309
2.2.	A INTEGRIDADE NO PLANO INSTITUCIONAL PRIVADO E SUAS INTERFACES COM O SETOR PÚBLICO	316
<b>3.</b>	<b>A INTEGRAÇÃO DA ÉTICA NA GESTÃO DE PESSOAS: A ESSENCIALIDADE DE ATRAIR E SELECIONAR PESSOAS HONESTAS E MANTÊ-LAS ÍNTEGRAS</b>	<b>321</b>
3.1.	CONDIÇÕES ORGANIZACIONAIS IDEAIS PARA A ATRAÇÃO DE SERVIDORES HONESTOS	323
3.2.	AS ESCOLHAS INDIVIDUAIS, OS FATORES MOTIVACIONAIS E AS REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS	326
3.3.	A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E OS PROBLEMAS DE SELEÇÃO ADVERSA E RISCO MORAL	329
3.4.	A SELEÇÃO DE SERVIDORES HONESTOS E COMPETENTES PARA INTEGRAREM OS QUADROS PÚBLICOS	333
3.5.	A IMPRESCINDIBILIDADE DA MANUTENÇÃO DOS SERVIDORES RECÉM-INCORPORADOS AO SERVIÇO PÚBLICO MOTIVADOS E ORIENTADOS POR VALORES PÚBLICOS	338
3.6.	A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE INCENTIVOS NA ADMINISTRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA AFASTAR COMPORTAMENTOS OPORTUNISTAS	340
<b>4.</b>	<b>O ESTABELECIMENTO DE UMA INFRAESTRUTURA ÉTICA COMO ELEMENTO TRANSFORMADOR DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA</b>	<b>346</b>
4.1.	OS MARCOS DE INTEGRIDADE E SEU IMPACTO NA CULTURA ORGANIZACIONAL: A GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA COMO FATOR DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	355
4.1.1.	ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A GESTÃO DA INTEGRIDADE	358
4.1.2.	ELEMENTOS COMPLEMENTARES PARA A GESTÃO DA INTEGRIDADE	362
<b>5.</b>	<b>DEFININDO UMA POLÍTICA DE INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA RESPOSTA EFICIENTE PARA A PREVENÇÃO, DETECÇÃO E PUNIÇÃO DE DESVIOS</b>	<b>368</b>
5.1.	UMA ESTRATÉGIA DE INTEGRIDADE PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: REQUISITOS INDISPENSÁVEIS PARA UMA POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO	372

## **CAPÍTULO QUARTO**

### **OS ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROMOÇÃO DE UMA CULTURA DE INTEGRIDADE: A RESSIGNIFICAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA**

381

- 1. A ÉTICA ADMINISTRATIVA E A CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS: A ADOÇÃO DE CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO VOLTADOS À PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE** 381
- 1.1. CÓDIGOS DE ÉTICA E CÓDIGOS DE CONDUTA: INSTRUMENTOS ESSENCIAIS PARA UM SERVIÇO DE QUALIDADE 392
- 1.2. CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO: ELEMENTOS ESSENCIAIS E REQUISITOS DE APLICABILIDADE 400
- 1.2.1. A DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE CÓDIGO DE COMPORTAMENTO 402
- 1.2.2. CARACTERÍSTICAS DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO 406
- 1.2.3. CONTEÚDO TÍPICO DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO 410
- 1.2.4. É PERTINENTE QUE OS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO ESTABELEÇAM RECOMPENSAS E PUNIÇÕES ALÉM DOS CONTROLES JÁ PREVISTOS EM LEI? 413
- 1.2.5. APLICAÇÃO DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO 416
- 2. A DEFINIÇÃO, A IDENTIFICAÇÃO E O TRATAMENTO DAS SITUAÇÕES DE CONFLITO DE INTERESSES: UM MEIO PARA REFORÇAR A CONFIANÇA ESTATAL** 423
- 2.1. UMA ABORDAGEM CONCEITUAL: SITUAÇÕES CONFLITUOSAS QUE IMPACTAM O FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO 426
- 2.2. A PERTINÊNCIA DE SE IDENTIFICAR CONDUTAS CONFLITUOSAS QUE SE OPÕEM AO INTERESSE PÚBLICO 436
- 2.3. INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS: A CONDIÇÃO PESSOAL QUE MERECE A MÁXIMA ATENÇÃO 442
- 2.4. O GERENCIAMENTO DOS CASOS DE CONFLITO DE INTERESSES 447
- 2.5. OS PRINCÍPIOS INFORMADORES DE UMA POLÍTICA VOLTADA AO GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS DE INTERESSES 453
- 2.6. A LEI BRASILEIRA SOBRE CONFLITO DE INTERESSES E OS IMPEDIMENTOS DECORRENTES DA CESSAÇÃO DO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO 457

2.7.	O CONFLITO DE INTERESSES E SUA CARACTERIZAÇÃO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	462
2.8.	BREVES REFLEXÕES SOBRE O COMPORTAMENTO HUMANO DIANTE DE SITUAÇÕES CONFLITANTES	465
3.	<b>A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS EM UM CONTEXTO DE PREVENÇÃO E FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE: UMA REFERÊNCIA AO SISTEMA BRASILEIRO</b>	467
3.1.	OS SISTEMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PELA PRÁTICA DE ATOS ILÍCITOS E CONDUTAS IRREGULARES NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO	470
3.1.1.	DA RESPONSABILIDADE PENAL DOS AGENTES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NAS OUTRAS INSTÂNCIAS DE APURAÇÃO	476
3.1.2.	DA RESPONSABILIDADE CIVIL-ADMINISTRATIVA DOS AGENTES PÚBLICOS	480
3.1.3.	DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DOS AGENTES PÚBLICOS	483
3.2.	A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DO DIREITO DISCIPLINAR EM UM CONTEXTO DE INTEGRIDADE PÚBLICA E DE PREVENÇÃO DE FALTAS FUNCIONAIS	488
3.3.	A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS PELA PRÁTICA DE ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	492
	<b>CONCLUSÃO</b>	497
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	517
	RESUMEN EXTENDIDO EN ESPAÑOL (APÊNDICE)	545



## INTRODUÇÃO

### CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

O periódico El País realizou em 2018 uma reportagem com uma das principais lideranças da facção criminosa “Amigos dos Amigos” e ex-chefe do tráfico de drogas de uma das maiores favelas do Brasil: Antônio Francisco Bonfim Lopes, o Nem da Rocinha<sup>1</sup>. Hoje presidiário, sentenciado a 96 anos de prisão em regime fechado pelos crimes de tráfico de drogas, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro, ganha destaque uma resposta firme e negativa sobre seu arrependimento pelos crimes praticados.

Segundo o traficante, ele ingressou no crime depois de realizar uma peregrinação por hospitais de sua cidade em busca de atendimento médico para a filha de 9 meses de idade. A corrida para a realização de exames e a necessidade de acompanhá-la nos procedimentos resultaram na perda do trabalho e na acumulação de dívidas por despesas de saúde, que não tinha como pagar. A solução foi recorrer ao tráfico e pedir um empréstimo, que foi quitado por meio de serviços prestados à organização criminosa. A reação ao questionamento do repórter veio em forma de uma pergunta, que remete aos sentimentos associados à paternidade: o que você faria no meu lugar?

Em seu relato, Nem da Rocinha declara que somente se tornou chefe do tráfico de drogas na comunidade em que vivia pela imposição de agentes corruptos que ameaçaram a vida de seus familiares. Narra que com a morte do líder da organização criminosa a que estava associado, policiais corruptos, com receio de

---

<sup>1</sup> Cf. El País. *Nem da Rocinha: “Não me arrependo de ter sido traficante. O que você faria no meu lugar?”*. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/13/politica/1520947959\\_760179.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/13/politica/1520947959_760179.html). Acessado em 15 de março de 2018.

perderem os recursos que percebiam rotineiramente para não coibir o comércio ilegal de entorpecentes, exigiram a sua continuidade no comando das atividades criminosas. Isso decorre, segundo o traficante, do fato de que sua gestão substituiu o uso da força e da violência pelo pagamento de subornos aos agentes do Estado, o que proporcionou a pacificação da comunidade e o aumento exponencial dos ganhos pela venda ilegal de drogas, tornando-o um dos criminosos mais populares da região.

Igualmente reveladora é a percepção com que o criminoso destaca a postura dos representantes eleitos frente à criminalidade organizada e a forma “racional” com que estes encaram a violência na vida do cidadão. Assim, dispara: “Você acha que os políticos não sabem como resolver o problema da violência?”. E na sequência, emenda: “o problema é que eles sabem que não serão reeleitos se fizerem isso. Sabem que isso exige um investimento em educação e políticas sociais que não têm retorno nas urnas, no curto prazo, mas que é algo para o médio prazo, para daqui a dez ou quinze anos. A preocupação maior é o mandato, não é resolver nada”. Afirma que o objetivo do político é o de reforçar o discurso de enfrentamento a criminalidade, “de botar polícia na rua e endurecer penas”, o que, segundo ele, demonstra a consciência de que ações isoladas não terão impacto na violência.

As respostas atribuídas ao chefe do tráfico de drogas são paradigmáticas e constituem elemento de partida para os debates travados nesta investigação. A apresentação de uma situação real, sobre como um membro de uma comunidade marginalizada e excluída socialmente recorreu à criminalidade para alcançar um mínimo de dignidade, representa uma visão interessante a ser explorada. Essa perspectiva permite uma avaliação de dentro dos problemas sociais (resultado), provocados pela disfuncionalidade do sistema político. Nesse contexto, a corrupção apresenta-se como fator de desajuste (sintoma), que torna a atuação estatal enviesada e desconectada dos anseios sociais por melhores oportunidades.

Diante desses postulados, sem pretender neste momento limitar o escopo da investigação, já é possível extrair algumas das indagações que são discutidas no desenvolvimento deste trabalho e que se relacionam diretamente com os objetivos do estudo proposto: Há interesse político para se enfrentar à corrupção em países com baixos índices de desenvolvimento e grandes desigualdades sociais, como é o caso

do Brasil? Como combater a corrupção de forma eficaz? Ou melhor, por que fazer isso? Quais os benefícios que esse enfrentamento trará para a sociedade, para a economia e para o desenvolvimento do País? A sociedade está disposta a arcar com esses custos?

#### VISÃO GERAL DA INVESTIGAÇÃO

O relato apresentado na contextualização do problema tem o objetivo de ilustrar a realidade de boa parte dos países latino-americanos que convivem com baixo crescimento econômico e manifesta desigualdade social. A tese, portanto, debate a relação entre democracias deficitárias e corrupção sistêmica<sup>2</sup>, sugerindo alternativas que permitam reverter essas realidades. Assim, parte do pressuposto que a presença acentuada da corrupção significa o fracasso do Estado no cumprimento de sua finalidade de conferir aos cidadãos patamares mínimos de qualidade de vida e bem-estar, o que repercute fortemente no apoio ao regime democrático<sup>3</sup>.

Diante disso, aponta que democracias deficitárias, marcadas por ambientes de pouca transparência, incipiente participação social, baixos níveis de controle, rendição de contas precárias e um sistema de responsabilização ineficiente favorecem a instalação de estruturas corruptas que impedem o desenvolvimento econômico e social. Em sentido oposto, revela que democracias consolidadas e de qualidade, baseadas em sistemas administrativos sólidos, contribuem de forma decisiva para a prevenção da corrupção. Esses sistemas reconhecem a importância dos valores públicos de probidade, igualdade e justiça. Além disso, contam com instrumentos destinados a reforçar a integridade pública, com especial ênfase nos fatores de riscos da atividade estatal.

---

<sup>2</sup> A corrupção sistêmica pode ser compreendida como aquela que não ocorre de forma isolada. Significa dizer que foi institucionalizada e constitui o elo entre agentes públicos e privados que se valem dessa condição para auferir vantagens indevidas.

<sup>3</sup> Conforme esclarece NIETO GARCÍA, “la única corrupción letal es la sistemática, es decir, la integrada en el sistema de tal manera que las instituciones públicas funcionan habitualmente con ella (e incluso no pueden funcionar sin ella) y, sobre todo, cuando no operan los mecanismos de autodefensa.” (NIETO GARCÍA, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, n. 11. 2003. p. 94).

O antagonismo existente entre democracia e corrupção indica uma relação de codependência entre os fenômenos. Nas democracias apoiadas em valores públicos exercitados cotidianamente por seus cidadãos a corrupção é incapaz de afetar os pilares em que se fundam os Estados democráticos de direito. Por sua vez, a presença sistêmica da corrupção apresenta o potencial de ruir as bases de sustentação das democracias representativas, alimentando uma espiral negativa que se afasta do interesse público. Conforme ressalta NIETO GARCÍA, “la corrupción puede ciertamente ocultarse, pero, si no se elimina, se produce algo mucho más grave que un simple deterioro de imagen: se está destruyendo a la democracia”<sup>4</sup>.

Nesse sentido, argumenta-se que as respostas apresentadas pelos governos para solucionar os dilemas sociais não podem mais estar restritas à edição de normas simbólicas, de pouca efetividade, concernentes à criminalização de condutas e ao estabelecimento de controles burocráticos mais rígidos. É preciso repensar a atuação do Estado. A corrupção deve ser encarada como um problema real, sintomático e prejudicial ao desenvolvimento dos países. Diante disso, assume-se que a adoção de estratégias de longo prazo e amplo alcance orientadas ao fortalecimento da atuação dos agentes públicos é fundamental para se resgatar a confiança da sociedade no poder público e aproximar o cidadão da vida política do país<sup>5</sup>.

Com esse propósito, ao se expor o elo que há entre democracia e corrupção, defende-se que o investimento em uma infraestrutura administrativa ética, notadamente o incremento da integridade pública, constitui recurso eficaz de revigoração do modelo democrático. Ademais, o estudo reconhece a necessidade de uma abordagem multidisciplinar sobre o fenômeno da corrupção que aponte para soluções combinadas para o seu enfrentamento. Essas respostas passam pela introdução de incentivos que estimulem comportamento honestos e que priorizem a atuação preventiva do Estado.

---

<sup>4</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 93.

<sup>5</sup> Segundo pontua BERTÓK, “la confiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios públicos han continuado siendo elementos vitales de la buena gobernación”. (BERTÓK, János. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris. 2000. p. 144)

## METODOLOGIA CIENTÍFICA APLICADA E OBJETIVO DA TESE DOUTORAL

A investigação parte do pressuposto que não há verdades acabadas<sup>6</sup>. Os eventos associados à democracia e à corrupção são a prova de que não existe uma fórmula única que possa indicar soluções para seus dilemas, haja vista renovarem-se em processos dinâmicos com capacidade de influírem em suas bases constitutivas. Observa que são fenômenos que podem ser percebidos por diversos ângulos e correntes filosófico-doutrinárias, fundadas em dogmas e pressupostos particulares. Assim, admite que talvez seja essa diversidade de enfoques o que torna os temas tão instigantes e desafiadores. Afinal, a falta de consenso intersubjetivo sobre suas causas, consequências e alcance é o que confere valor às discussões.

Resta ao investigador, no caso, proceder a uma releitura sobre os fundamentos do objeto de estudo, apresentar contribuições para o seu aprimoramento e aportar uma visão particular sobre a sua compreensão dos fatos. Partindo desta acepção, é inevitável que se perceba que a objetividade e a neutralidade científica são ideais difíceis de serem alcançados. Significa dizer que é permitido ao investigador, nesta busca, realizar escolhas e delimitar o objeto de análise que influenciarão as conclusões do trabalho. Afinal, deve-se considerar que o investigador é quem detém o controle sobre a construção do saber. Dito isso, e sendo compreensível que uma tese doutoral constitui espaço de produção do conhecimento, acredita-se ser este o ambiente adequado para se promoverem rupturas sobre concepções pré-definidas que, de certa forma, possam representar tentativas de dominação ou apropriação da realidade social<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Cf. POPPER, Karl Raimund. *Conjecturas e Refutações*. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

<sup>7</sup> Nas palavras de COONTZ, “the scientific enterprise does not occur in a vacuum. Within the context of a ‘research industrial complex’ today’s researcher is faced with professional, social, and political pressures that generate myriad ethical challenges. We lose sight of the fact that although social scientists study problems and issues that impact people and affect the way they live, they are members of the same communities on which they do research and are shaped by values and beliefs that affect their worldview”. (COONTZ, Phyllis. *The Responsible Conduct of Social Research*. In: YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J (Ed.). *Handbook of Research Methods in Public Administration*. New York: CRC Press, 2008, p. 137)

Essas ponderações indicam a necessidade de revelar as motivações de ordem pessoal que levaram este observador a circunscrever o estudo à relação entre democracia e corrupção, em contextos de marcantes desigualdades sociais. Essa opção pode ser descrita como uma espécie de “ideologia do investigador”, dada a natural dificuldade de isenção deste por estar inserido no contexto em que se processam os fenômenos. De uma maneira pragmática e modesta (o que me permite uma linguagem mais coloquial neste ponto), assumo que o desafio de apresentar alternativas para a prevenção da corrupção no cenário de democracias deficientes decorre essencialmente da minha vivência como profissional do direito, notadamente pelo longo período dedicado à advocacia pública brasileira e seus dilemas na defesa das políticas públicas.

Na condição de advogado público, pude observar a prevalência de medidas reativas e de cunho repressivo com o fito de conferir respostas aos reclames sociais por justiça, igualdade e liberdade. Como se nota nos desdobramentos deste estudo, as soluções simbólicas conferidas pelo Estado exercem um destacado papel no ordenamento jurídico brasileiro. Mostra-se evidente a opção política por reforçar leis penais ante a escalada de violência e violações de direito observadas. Tendo em vista que a formatação do regime político possui nítido cunho de perpetuação dos mesmos agentes no poder e em razão do poder, as políticas de longo prazo são escassas e normalmente limitadas a questões pontuais que exigem respostas efetivas por parte dos governos.

Considerando minha formação acadêmica multidisciplinar, que permeia as áreas do direito, administração e economia (dentre graduações e mestrado), naturalmente fui levado a este desafio. Atribuo ainda este interesse ao momento de maturidade profissional, pessoal e acadêmica. Além disso, em minha trajetória verifiquei a carência de profissionais capacitados e orientados para a atividade de prevenção, especialmente na esfera jurídica. Vale dizer, acumulei desde minha primeira graduação, concluída em 1999, experiências no exercício da profissão de advogado, sendo que dos quinze anos dedicados à advocacia pública, dez foram devotados à atividade correicional. Nesta perspectiva de vinte anos como operador do direito, me sento estimulado a investigar e contribuir para a quebra de paradigmas

que envolvem o serviço público, especialmente sobre a forma com que é enfrentada a corrupção no Brasil.

Apresentado um panorama sobre o assunto aprofundado neste trabalho e as razões que motivaram esta investigação, é possível extrair que a tese tem como objeto material de conhecimento temas inseridos em marcos conceituais abrangidos pelas ciências sociais aplicadas. Assim, parte da noção de que há espaço para que órgãos e agentes públicos, dentro da visão de legalidade, moralidade e eficiência, repensem sua maneira de atuar, favorecendo ações de caráter preventivo e orientativo. A alteração de visão em relação ao modo como a Administração age em relação à luta contra a corrupção figura como elemento central no debate. Diante disso, anuncia que o Estado, apesar de dispor dos instrumentos necessários para inibir essa prática, concentra seus esforços em meios repressivos pouco efetivos.

A mudança de postura da Administração Pública passa pelo seu fortalecimento, através da internalização de padrões de integridade, consistente no estabelecimento de padrões de ética e de conduta, na valorização dos servidores, no tratamento das situações de conflito de interesses e na atribuição da responsabilidade aos agentes públicos por um serviço de qualidade<sup>8</sup>. Além da sedimentação de uma infraestrutura de integridade, é preconizada uma atenção especial do Estado em relação aos instrumentos, processos e estruturas da gestão pública, tornando-os fatores determinantes de prevenção da corrupção<sup>9</sup>.

Sem dúvida, a modernização do serviço público pressupõe a introdução de mecanismos que fortaleçam o modelo de gestão vigente. Para isso, é essencial que se promova o equilíbrio entre os controles (burocracia) e a busca incessante por resultados (eficiência), ponderando-se os riscos da atividade. Nessa conjuntura, é fundamental que se confira maior importância ao indivíduo, primando por uma boa seleção dos agentes públicos e sua formação ética. Estes sujeitos devem ser vistos

---

<sup>8</sup> Em complementação, Bertók esclarece que “los países en transición y las economías emergentes han tenido que enfrentar un ambiente político, social y económico rápidamente cambiante. El resultado ha transformado valores sociales fundamentales, el marco legislativo y la estructura de las instituciones, elementos que conjuntamente han contribuido a incertidumbre con respecto a la conducta esperada en el servicio público”. (BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 145)

<sup>9</sup> Em consonância com os marcos de integridade apresentados pela OCDE, em 2009, definidos no documento “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”, que será abordado detidamente no capítulo que estuda a integridade pública.

como fontes primárias e peças elementares do modelo administrativo centrado na integridade. Ademais, esse protagonismo deve implicar maiores exigências sobre a qualidade do serviço prestado, reforçando o direito do cidadão por uma boa administração.

A novidade da tese, portanto, está na proposta de uma releitura do modelo de gestão adotado no serviço público brasileiro, consistente com a edificação de uma infraestrutura de integridade capaz de prevenir desvios éticos e abusos de poder. Argumenta-se que os valores éticos e morais são frequentemente preteridos em nome da eficiência administrativa. Para reverter esta realidade, defende-se que a definição de marcos de integridade tem a capacidade de resgatar a confiança no Estado, ressignificar seu papel perante a sociedade e fortalecer as instituições públicas. Ademais, detém a faculdade de reduzir a discricionariedade e o monopólio da decisão, constituindo medida eficaz de prevenção da corrupção.

Diante dessas considerações, denota-se que o enfoque metodológico aplicado à investigação reside no aprofundamento conceitual sobre democracia e corrupção, bem como nas características fenomenológicas associadas aos temas. Dentro de uma linha de pensamento cronológico e racional propõe-se desvelar as suas nuances e suas relações, no intuito de demonstrar que quanto maiores são os níveis de corrupção, maiores são os prejuízos à qualidade e maturidade das democracias.

Realizada uma criteriosa revisão bibliográfica, que se vale de consultas a livros, artigos científicos e informes produzidos por organismos de comprovada reputação, o leitor é conduzido ao entendimento de que é primordial o investimento em mecanismos que revigorem as instituições públicas, criando estímulos para que os agentes públicos assumam o papel por um serviço público de qualidade. Nesse quadro, a atenção à integridade pública, especialmente a instituição de uma infraestrutura ética tangível, representa uma alternativa viável para se inverter a balança a favor do Estado, resgatando a confiança da sociedade e produzindo resultados que impactem positivamente na vida das pessoas.



Assim sendo, o objetivo geral da tese consiste em avaliar a oportunidade de se incorporar a integridade no modelo de gestão pública adotado no Brasil e como esta estratégia teria a capacidade de contribuir de maneira efetiva para a prevenção da corrupção e melhora da qualidade democrática. Logo, é sustentado que o Estado social e democrático de direito apresenta as condições e instrumentos necessários para enfrentar as causas deste fenômeno, fazendo-se necessária a reorganização das suas estruturas e a institucionalização de medidas concretas que garantam aos cidadãos o direito fundamental a uma boa administração.

A fim de atingir o objetivo proposto, no que se refere ao material e método, a investigação doutoral utiliza-se da pesquisa bibliográfica e do método dedutivo e histórico-sociológico. Tem como ponto de partida o aprofundamento sobre os aspectos gerais que cercam a formação dos Estados democráticos no período pós-regimes autoritários ocorridos na América Latina no final do século passado. São abordados os matizes do fenômeno da corrupção e seus impactos nos modelos de gestão administrativa contemporâneos. Esse percurso permite uma avaliação sobre a presença de legados autoritários no atual modelo democrático brasileiro e se há espaço para que o Estado priorize uma atuação preventiva no enfrentamento da corrupção.

Nesse sentido, a pergunta principal que a tese pretende responder é: o realinhamento do modelo de gestão pública brasileira, com o reforço da integridade pública, é capaz de contribuir de forma efetiva para a prevenção da corrupção e para a melhora da qualidade democrática? Desse modo, a hipótese central a ser testada pode ser extraída da seguinte afirmação: o combate à corrupção concentrado em ações repressivas é ineficaz e compromete a qualidade democrática, sendo que o reforço da integridade pública fundado no estabelecimento de uma infraestrutura ética sólida constitui medida de resgate da confiança na Administração Pública quanto à satisfação do interesse público e à prevenção da corrupção em democracias de baixa qualidade, como a brasileira.

## DELIMITAÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL DA TESE

A corrupção é um fenômeno “atemporal” e, portanto, observável desde os primórdios da humanidade, havendo diversos relatos e passagens, inclusive bíblicas, que fazem referência ao tema. Ciente que a finalidade deste trabalho não é o aprofundamento e a investigação das raízes históricas da corrupção, o objeto de estudo está limitado no tempo em razão de sua associação com outros elementos centrais da pesquisa, notadamente a democracia, a governança e a integridade pública.

Os Estados modernos ocidentais inaugurados pelas revoluções liberais francesa e americana no século XVIII introduziram um novo marco de participação do cidadão no poder. Essa conjuntura impôs aos governantes a sujeição à soberania popular por meio de leis aprovadas pelos representantes eleitos, em um nítido propósito de controlar o exercício abusivo do poder. Contudo, é no Estado contemporâneo que se observa a maior evolução dos regimes democráticos. Especialmente após a guerra fria, marcada pela queda do muro de Berlim no final da década de oitenta, os regimes democráticos intensificaram a busca pela satisfação social, constituindo o período em que se notam os debates mais significativos sobre a qualidade das democracias e o combate à corrupção.

Considerando o contexto histórico em que se deu a formação dos Estados sociais e democráticos de direito contemporâneos. Refletindo, ainda, sobre o fato de a integridade pública ter se tornado tema da agenda internacional como solução para os problemas associados à corrupção a partir da década de noventa – especialmente pelos estudos produzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para os fins de delimitação temporal da investigação, fez-se a opção de realizar um recorte tendo como referência as transições democráticas latino-americanas inauguradas na segunda metade do século XX.

Acredita-se que esta escolha é propícia a uma avaliação sobre a presença de legados autoritários nas novas democracias latino-americanas. Ou seja, permite verificar se as transições democráticas ocorridas na região contribuíram para a perpetuação de estruturas de poder de viés autoritário. Esta referência indica o desafio

inicial da tese, sendo que já na primeira parte do trabalho se explora a forma como ocorreu a formatação jurídica inaugurada pelo novo regime constitucional brasileiro. Neste intento, é avaliado se, em razão de influências autoritárias, o texto constitucional manteve uma conotação de orientação repressiva em prejuízo das medidas de caráter preventivo. Com essas reflexões, é possível verificar a evolução do modelo de gestão administrativa e constatar se há ambiente para a introdução de uma estratégia de integridade pública no padrão vigente.

No quadro de evolução da gestão pública – em que se avança desde uma escala predominantemente burocrática à instalação de um padrão gerencial focado eminentemente em resultados – é notório os esforços de flexibilização de princípios constitucionais essenciais para o Estado democrático de direito. Estes impulsos, em muitas oportunidades, transbordam para a própria negação da aplicação do princípio da legalidade. Os resultados destas investidas revelam o nítido propósito de remeter a aplicação das normas e princípios a um plano secundário, em prol da eficiência administrativa, constituindo verdadeira tentativa de fuga do direito administrativo.

O investimento na integridade pública surge justamente da utilidade factual de ressignificação da função pública e de recuperação da atenção e da importância do direito administrativo para os Estados democráticos. Vale dizer, os processos de redemocratização dos países latino-americanos fizeram com que as novas Constituições promulgadas reforçassem garantias e liberdades. Essa condição, em um primeiro momento, acabou por enfatizar modelos de gestão administrativos focados em controles rígidos e na distribuição do poder em escalas hierarquizadas, burocráticas e de pouca eficiência. Avançando, em um segundo momento, para a negação dessas características, atribuindo importância acessória aos valores públicos e à ética administrativa.

Dito isto, opta-se por uma abordagem que leva em consideração o período coincidente com a terceira onda de democratização observada na América Latina<sup>10</sup>. Além da dificuldade natural de se investigar o tema da corrupção em regimes não

---

<sup>10</sup> A terceira onda de democratização, segundo denominação elaborada por HUNTINGTON (1991), na obra original “*The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*”, tem início na Europa em meados dos anos setenta e alcança a América Latina no final da referida década.

democráticos, marcados pela pouca transparência e restrição de liberdades, os modelos democráticos são naturalmente orientados para a satisfação das preferências coletivas. Nesses ambientes, presumivelmente, o exercício do poder é exercido “em nome do povo e para o povo”, o que torna pertinente uma avaliação sobre o cumprimento deste preceito básico e denota ser oportuna uma investigação nessa conjuntura<sup>11</sup>.

Além da delimitação temporal, a concentração das atenções na América Latina, particularmente no que pertine à realidade brasileira, também apresenta uma justificativa plausível. Restringir a discussão ao espaço territorial latino-americano possibilita uma aproximação sobre as consequências da corrupção em países com baixos níveis de desenvolvimento. Permite, ainda, a uniformidade na identificação das questões relevantes e na definição de medidas de tratamento. Não se pode desconsiderar que são países que enfrentam desigualdades sociais relevantes, caracterizados pela alta concentração de renda e poder nas mãos de uma elite dominante. Embora se possa notar características culturais distintas, majoritariamente os países da região compreendem democracias frágeis, marcadas por traços autoritários.

Diante do enquadramento temporal e espacial, é definido um campo bem delimitado de análise, inclusive pela discussão dos dados empíricos apresentados por organizações internacionais de prestígio, divulgados por meio de informes que revelam os índices de percepção da corrupção e de qualidade democrática da região. Outrossim, sendo o foco do estudo concentrado na Administração Pública federal brasileira, deve-se assinalar que o espectro de análise sobre os impactos da corrupção está restrito à esta seara, tornando complementar o exame sobre outras interfaces do fenômeno. De forma objetiva, a investigação não se ocupa da corrupção privada e, muito menos, da corrupção verificada em outras esferas de poder, como o Judiciário e o Legislativo.

---

<sup>11</sup> Segundo sublinha NIETO GARCÍA, “la corrupción no ataca al Estado en general – hasta puede confirmarse que el Estado corrupto es en muchos aspectos singularmente fuerte –, pero sí al Estado democrático”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96)

## ESTRUTURA DA TESE

Os capítulos dedicados à democracia e à corrupção estão organizados de maneira que haja a compreensão dos temas desde uma aproximação conceitual, avançando-se em suas características, variações, conexões e influências. O capítulo sobre democracia, concebido desde uma perspectiva histórica, tensiona revelar a presença dos legados autoritários decorrentes das lentas, graduais e controladas transições democráticas ocorridas na América Latina nos anos setenta e oitenta, sobretudo no Brasil. Já a seção reservada à corrupção, além do esquadramento do fenômeno, tem a pretensão de demonstrar sua forte vinculação com as democracias de baixa qualidade. Para isso, parte-se do pressuposto que a corrupção sistêmica possui a indesejada capacidade de afetar negativamente as bases que sustentam o regime político, o que pode representar a própria “corrupção da democracia”.

Vencida a etapa de discussões sobre a relação de codependência que há entre democracia e corrupção, os dois capítulos finais destinam-se aos debates sobre as estratégias de prevenção à corrupção fundadas na integridade pública, ostentando uma visão propositiva e menos teórica. Na primeira fração, são promovidas reflexões sobre a importância da ética administrativa na construção de um modelo de governança pública responsiva, eficiente e compatível com o Estado democrático de direito. Já na etapa final, são aprofundados os elementos considerados essenciais no contexto dos marcos de integridade, necessários à ressignificação da atuação administrativa e ao resgate da confiança nas instituições públicas.

Feitas estas digressões gerais sobre a estruturação da tese e da quebra de paradigmas que se pretende operar, relativamente à releitura dos modelos de gestão pública para que passem a adotar estratégias mais efetivas de orientação e prevenção, na sequência é apresentado um panorama sobre o conteúdo dos quatro capítulos que dão suporte à investigação.

O Primeiro Capítulo está subdividido em sete temas centrais. Propõe-se à exposição de uma visão geral sobre as concepções de democracia e sua evolução conceitual. Além disso, visa apurar a presença de traços autoritários nos novos regimes latino-americanos e de que forma esses fatores repercutem no exercício do poder estatal. Parte-se de uma revisão bibliográfica, aportando uma concepção moderna que extrapola a noção de democracia mínima eleitoral, para alcançar os atributos qualitativos que promovem estabilidade institucional, liberdade e igualdade entre os cidadãos. Essa trajetória tem o propósito de permitir uma avaliação sobre o nível de qualidade democrática da região e expor de que maneira o atual momento de crise econômica e política tem colocado à prova a substância e a finalidade das democracias latino-americanas.

Adentrando ao tema, discute-se os aspectos conceituais relativos às transições democráticas, voltando-se as atenções para as dificuldades dos países latino-americanos na consolidação dos seus regimes políticos. Neste contexto, procura-se debater o sistema de governo adequado para a região, perquirindo se o presidencialismo, dadas as crises de governabilidade a que estão sujeitos, é propício à sedimentação dos alicerces democráticos. Neste horizonte, busca-se compreender se este sistema conta com mecanismos de prestação de contas (*accountability*) que permitem às instituições e à sociedade organizada exercerem controles sobre as ações dos agentes políticos.

Saindo de uma concepção geral sobre democracia e seus elementos informadores, a investigação segue sobre a realidade brasileira e as circunstâncias em que se deu a transição para a atual democracia. Após um giro histórico sobre a ditadura militar, compreendida entre os anos de 1964 e 1985, aprecia-se a qualidade democrática do País e a presença de legados autoritários na nova ordem constitucional inaugurada em 1989. No desfecho do capítulo, discute-se como a longa transição democrática vivenciada pelo Estado brasileiro influenciou a formação de um regime político de viés repressivo. Neste contexto, também se avalia de que forma esta condição foi determinante para acentuar as desigualdades sociais e capaz de influenciar os crescentes índices de violência que atingem principalmente as classes menos favorecidas.

Apurado o contexto democrático em que estão inseridos os países latino-americanos, no Segundo Capítulo, dividido em oito partes, introduz-se o tema da corrupção. Nesse encadeamento, são apresentados a preocupação social com o fenômeno e o seu impacto no desenvolvimento econômico dos países. Após uma aproximação conceitual e uma avaliação das interfaces da corrupção com o setor público examina-se as influências negativas que esta é capaz de produzir sobre os fundamentos que norteiam o Estado de direito. Nesse percurso, são consideradas questões como: a quebra de confiança decorrente do recebimento de vantagens indevidas; o alcance da corrupção e suas repercussões nos estratos de poder; além do seu efeito indesejado de estimular e incrementar o crime organizado, notadamente a sedimentação de estruturas corruptas no seio do Estado.

De forma paralela e no intuito de revelar o modelo de corrupção sistêmica instalado nas democracias deficitárias são confrontados aspectos da corrupção política e a crise de confiança que impera entre representantes e representados, com especial referência à Teoria da Agência. Nesse quadro, são apresentadas alternativas para o fortalecimento dos vínculos de confiança entre os sujeitos desta relação<sup>12</sup>, especialmente a introdução de incentivos para que os agentes adotem comportamentos honestos e o estabelecimento de desestímulos para práticas corruptas. Fechando a seção, aborda-se a cultura da corrupção e a necessidade de se enfrentar os pequenos atos de desvio e abusos de poder. Neste ponto, argumenta-se que a mudança de atitude da sociedade, de intolerância com pequenos gestos de “espertezas”, é essencial para que ocorra uma transformação social que aponte para uma sociedade mais íntegra.

Na sequência, realiza-se a confrontação dos resultados dos indicadores de percepção periodicamente apresentados pela Transparência Internacional e pelo Latinobarómetro. Acredita-se que este tópico é de suma importância para demonstrar o nexos causal entre baixos níveis democráticos e altos níveis de corrupção. Ademais, considerando que os índices alcançados são embasados em séries históricas, pressupõe-se ser possível constatar o nível de apoio aos regimes democráticos latino-americanos, em função das revelações sistemáticas dos casos de corrupção.

---

<sup>12</sup> Conforme esclarece NIETO GARCÍA, “con la corrupción se culmina la ruptura del vínculo de fidelidad que une a gobernantes y a gobernados”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 100)

No epílogo do capítulo, é promovido um debate sobre dois pontos que podem ser considerados chaves para se demonstrar as repercussões da corrupção nos regimes democráticos. O primeiro, refere-se aos riscos ao sistema representativo da judicialização da política e da politização da justiça. A habitualidade destas práticas confere descrédito ao sistema jurídico e reforça cenários de impunidade. O segundo tema condiz com o excesso de legitimação da esfera criminal para resolver os problemas de corrupção que afetam as democracias emergentes. É difícil imaginar que um sistema de punições fundado nas rígidas garantias que cercam o direito penal detém a capacidade de dar respostas efetivas sobre todas as irregularidades que permeiam a corrupção. Nesse sentido, são apresentadas alternativas pautadas na análise econômica do direito, que indicam caminhos promissores para o combate à corrupção e que não mais podem ser desconsiderados.

Passando à parte propositiva da investigação, já no Terceiro Capítulo, dividido em cinco partes, são apresentadas propostas de combate à corrupção que extrapolam os sistemas tradicionais baseados em medidas de comando e controle jurídico-coercitivas. Para esse fim, repisa-se a necessidade do estabelecimento de um modelo de governança pública para as democracias fragilizadas orientado à prevenção da corrupção. Concretamente, é realizada uma avaliação sobre os padrões de gestão contemporâneos e a sua insuficiência para atender às reais necessidades sociais, em que os cidadãos reclamam a ampliação dos espaços decisórios, maior participação e transparência e a efetiva prestação de contas dos atos praticados em nome do poder público. Além disso, defende-se a importância do resgate do direito administrativo para garantir a legítima atuação estatal, considerando o contexto em que a discricionariedade se tem revelado sinônimo de arbitrariedade e abuso de poder.

Como elemento central de discussão, sustenta-se que o reforço de comportamentos honestos constitui alternativa auspiciosa de combate à corrupção pública. Ao desafiar as abordagens tradicionais, fundadas na criminalização de condutas indevidas, revelam-se argumentos que indicam que focar atenções na integridade é uma via promissora. As transformações sociais e a cultura da honestidade necessitam ser alimentadas constantemente e coletivamente. Isto é, devem ser estimuladas desde a concepção do indivíduo, perpetuadas durante sua formação e repercutirem no exercício da função pública.



Na perspectiva da gestão de pessoas, é abordada a premência de atrair e selecionar pessoas honestas para os cargos públicos e mantê-las íntegras. Para esse propósito, examinam-se as condições ideais que as organizações devem ostentar, os motivos que levam os sujeitos moralmente orientados a optarem pelo serviço público, os problemas de assimetria de informações na relação entre os candidatos aos cargos públicos e a Administração, além da definição de estruturas de incentivos capazes de valorizar os bons profissionais e afastar aqueles que apresentam comportamentos oportunistas.

Destacadamente, dentro dos fatores que devem ser considerados para que haja uma verdadeira transformação da Administração Pública, é conferida especial atenção para efeitos negativos associados à seleção adversa e ao risco moral. Nesta perspectiva, sustenta-se que uma seleção adequada de agentes públicos constitui medida elementar para estimular um clima organizacional de honestidade. Além disso, a capacitação nos primeiros anos de trabalho, a avaliação continuada de desempenho, a definição de metas de qualidade, o controle social, a transparência e o gerenciamento de riscos como elemento central da responsabilidade de gestão, representam medidas com potencial para reduzir o nível de corrupção na Administração Pública.

Valendo-se de estudos produzidos por organizações internacionais dedicados ao tema, defende-se que a formação de cidadãos virtuosos constitui o primeiro passo para a consolidação da integridade pública. Essa necessidade indica que a Administração deve zelar pela moralidade pública, criando condições adequadas para o regular funcionamento do serviço. Nessa conjuntura, devem ser estabelecidos marcos de integridade que impactem positivamente a cultura organizacional. Essas balizas implicam a adoção de medidas de reforço que propiciem uma releitura do modelo de gestão pública.

Finalmente, o Quarto Capítulo revela as principais estratégias de integridade, próprias para transformar a cultura organizacional e ressignificar a função pública. Divido em três partes, os tópicos denotam: i) a necessidade de adoção de códigos de comportamento para orientar a atuação dos agentes públicos; ii) a definição, identificação e tratamento das situações de conflito de interesses como medida

indispensável para reforçar a confiança estatal; e iii) o estabelecimento de um sistema de responsabilização dos agentes públicos, ressaltando-se a necessidade de conferir maior relevo ao direito disciplinar para que, em um contexto de integridade, possa figurar como elemento de prevenção de faltas funcionais e desvios.

Dito isso, acredita-se que a estrutura proposta para a investigação permite a compreensão lógica da estratégia de prevenção desenhada. A última parte da tese é dedicada aos elementos essenciais das políticas de integridade pública. Associados aos fatores que compõem a infraestrutura de gestão administrativa, o investimento na integridade tem a capacidade de resgatar o sentimento de pertencimento que deve imperar nos agentes públicos, alcançar os resultados esperados traçados nos planos estratégicos e reconquistar a confiança dos cidadãos nas instituições. Considera-se que é a combinação de fatores de gestão, orientação e controle que possibilitará a consolidação das democracias latino-americanas e, conseqüentemente, o efetivo combate da corrupção.

## CAPÍTULO PRIMEIRO

### DEMOCRACIA FRAGILIZADA: A PERSISTÊNCIA DE LEGADOS AUTORITÁRIOS E A SUA INFLUÊNCIA NA (NÃO) CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

#### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A atual democracia brasileira foi inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a subsequente realização de eleições livres<sup>13</sup>. O regime político instituído foi precedido de um destacado período autoritário de mais de duas décadas, instalado no País após o golpe militar de 1964. Tendo como referência este momento histórico, neste capítulo buscam-se apresentar respostas sobre o atual nível da democracia brasileira, indicando que a presença de legados autoritários<sup>14</sup> contribui para a debilidade das instituições públicas e, portanto, para a não consolidação dos valores democráticos. A marcante desigualdade social, que suprime da grande parcela da sociedade direitos e garantias fundamentais, confere ao Brasil uma posição de leniência com os frequentes abusos e violações, criando um ambiente propício para a corrupção. A impunidade que permeia os crimes cometidos pela elite política e econômica retira do cidadão a esperança de um país mais justo,

---

<sup>13</sup> Registre-se que em 1985 os militares deixaram o poder. Após eleições indiretas, realizadas pelo Congresso Nacional, foi eleito um Presidente da República civil que governou o País por cinco anos, até a realização de eleições livres e democráticas em 1989.

<sup>14</sup> Sobre os principais legados que os regimes autoritários transmitiram às democracias sul americanas, destacam-se: presença de normas autoritárias; escassa ou nula afirmação do Estado de direito; interferência no Judiciário; inchaço da máquina pública; reservas de domínio militar; ineficiência das polícias; grupos radicais de direita e esquerda; baixo nível de prestação de contas; estatismo; passividade/conformismo/cinismo; alienação da política; posições não democráticas; e partidos radicais de direita e esquerda. (MORLINO, Leonardo. *Democracias y Democratizaciones*. Madrid: CIS, 2009, p. 218)

livre e igual, em que todos se submetem às leis na mesma medida e respondem por suas ações sem privilégios.

Para se atingir o objetivo aqui proposto, na parte inicial do capítulo serão abordados os aspectos conceituais relacionados à democracia. Nessa lógica, será realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, sua evolução conceitual e os variados adjetivos agregados ao termo. Ademais, serão analisadas as tendências mais atuais, que propõem a adoção de indicadores, com vistas à sua classificação em uma escala qualitativa. Na sequência, serão estudados os aspectos conceituais relacionados as transições democráticas, investigando as razões que levam à transformação dos modelos autoritários. Isso permitirá aprofundar a matéria sobre a influência desses regimes nas democracias, apresentando algumas pistas sobre o modelo de combate à corrupção adotado no Brasil.

## 2. DEMOCRACIA: UMA APROXIMAÇÃO TEÓRICA

Muitos foram os acadêmicos que se propuseram a desvendar as nuances relacionadas à democracia e conferir-lhe significado no contexto das grandes transformações sociais e econômicas vividas na contemporaneidade. A origem do termo remonta a Grécia antiga<sup>15</sup>. Contudo, seu verdadeiro significado ganhou impulso com a revolução industrial e as revoluções liberais iniciadas no século XVIII e vem sendo construído até os dias atuais. Sua evolução e persistência mostra que a democracia representa não somente um regime político, mas um ideal a ser perseguido, capaz de produzir justiça e equilíbrio quando bem utilizado e desigualdade social e arbitrariedades quando deste se afasta<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. Democracia. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile, v. 13, n. 1, 1991. Segundo o autor, “la democracia griega, tal como se practicaba en Atenas durante el siglo IV a. C., encarna la máxima aproximación posible al significado literal del término. El *demos* ateniense tuvo entonces más *Kratos*, más poder, del que jamás haya tenido cualquier otro pueblo. En el *Ágora*, en la plaza, los ciudadanos escuchaban y luego decidían por aclamación. La *Polis* era una entidad simple, pero no tan simple como para decidir sin problemas en una asamblea ciudadana (*ekklesia*)”. (Ibidem., p. 122)

<sup>16</sup> A esse respeito, SARTORI leciona que a democracia é, antes de mais nada e sobretudo, um ideal. Afirma que: “sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se afloja rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen

HUNTINGTON observou que as democracias ocorrem em movimentos cíclicos<sup>17</sup>. Verificou a existência de uma alternância entre regimes autoritários e democráticos. Nesse sentido, identificou a ocorrência de três ondas democráticas: i) a primeira, decorrente das revoluções francesa e norte-americana, com o surgimento do Estado Liberal e os ideais de liberdade e igualdade; ii) a segunda, com o término da segunda guerra mundial e a eliminação dos regimes totalitários, caracterizada pela retomada pelos aliados dos territórios ocupados pelo nazismo; e iii) a terceira, com a queda dos regimes ditatoriais nos anos 70 na Europa e nos anos 80 na América Latina<sup>18</sup>.

A concepção de ciclos democráticos apresentada pelo autor ganha relevo no contexto atual, na medida em que a América Latina enfrenta enormes desafios ao fortalecimento de seus regimes democráticos. Em virtude de sua condição social e econômica, que é marcada por uma forte desigualdade social e uma baixa distribuição de renda, há grandes dificuldades no equilíbrio das forças de poder. Isso ocorre não apenas no contexto interno dos países, mas também em nível de bloco regional. O resultado desse processo apontará rumo à consolidação democrática na região ou, em sentido oposto, ao retorno a modelos autoritários.

Mas afinal, no que consiste uma democracia? Qual o seu alcance? Quais as condições para que um Estado possa ser considerado democrático? Definir a extensão do termo ou sua conceituação de modo a abranger todos os seus significados e suas vertentes não é uma tarefa simples. Foram vários os acadêmicos, dentre eles cientistas políticos, filósofos, sociólogos e juristas, que aprofundaram o estudo sobre a democracia, sem que tenha havido consenso sobre o tema. Para fins didáticos, as tentativas de conferir-lhe significado podem ser agrupadas em duas vertentes de análises: uma de cunho minimalista, eminentemente procedimental, que elenca os requisitos elementares para que um Estado seja considerado democrático;

---

encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y 'creídas'". (SARTORI, Giovanni. Op. cit., 1991, p. 119)

<sup>17</sup> Cf. HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

<sup>18</sup> Em alternância a essas ondas democráticas, pode-se apontar o fascismo e o nacional-socialismo observado entre as décadas de vinte e quarenta, em uma primeira onda reversa, e os processos de militarização com a derrocada de governos civis e democráticos vivenciados por países europeus, como Espanha e Portugal, e sul americanos, como Argentina e Brasil, entre as décadas de sessenta e oitenta.

e outra, de concepção ampliada que, mais que buscar apresentar um conceito de democracia e apontar procedimentos mínimos para sua existência, propõe requisitos de conteúdo, incluindo mecanismos de controle, limitação do poder estatal e, até mesmo, avaliação dos resultados das políticas públicas levadas a efeito.

Por outro lado, trabalhos recentes, cientes das dificuldades quanto à definição precisa sobre do termo, propõem a construção de indicadores de qualidade democrática, visando aferir o grau de democracia de determinado país. A complexidade nessa linha de investigação, porém, reside na escolha de indicadores capazes de precisar os elementos fundamentais a serem avaliados em uma democracia, considerando a heterogeneidade de regimes políticos e as características individuais dos países.

Partidário dos ideais minimalistas, SCHUMPETER defende o caráter procedimental do conceito de democracia. Argumenta ser suficiente o estabelecimento de condições institucionais para a adoção de decisões políticas, em um processo de ampla competição e liberdades, que permita aos indivíduos escolher seus representantes<sup>19</sup>. Na mesma linha, BOBBIO propõe a restrição do conceito de democracia ao conjunto de regras processuais para a tomada de decisões coletivas, em que haja a mais ampla participação dos cidadãos, em que se alargue ao máximo o direito de votar e que se garantam as liberdades relativas ao direito de associação, reunião e opinião<sup>20</sup>.

Referindo-se ao aspecto procedimental como condição para caracterizar um regime como democrático, RUSTOW adverte que é no campo da política que os atores se enfrentam e buscam impor sua hegemonia. Com isso, acabam por institucionalizar procedimentos democráticos e conferir segurança ao processo. Além disso, sem desconsiderar a importância das condições econômicas, sociais e culturais, o autor

---

<sup>19</sup> Cf. SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, 1975.

<sup>20</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Era dos direitos*. 7ª reimpressão. São Paulo: Elsevier Brasil, 2004. O autor esclarece que “da concepção individualista da sociedade, nasce a democracia moderna (a democracia no sentido moderno da palavra), que deve ser corretamente definida não como o faziam os antigos, isto é, como o “poder do povo”, e sim como o poder dos indivíduos tomados um a um, de todos os indivíduos que compõem uma sociedade regida por algumas regras essenciais, entre as quais uma fundamental, a que atribui a cada um, do mesmo modo como a todos os outros, o direito de participar livremente na tomada das decisões coletivas, ou seja, das decisões que obrigam toda a coletividade”. (Ibidem., p. 151)

ressalta a autonomia da política e o conseqüente protagonismo dos atores na construção dos regimes políticos<sup>21</sup>.

DAHL, por seu turno, defende a adoção requisitos que extrapolam o conjunto de procedimentos relacionados às eleições. Pugna para que seja garantida a possibilidade de manifestar publicamente as ideologias e preferências políticas, expor divergências, ideias e posições contrárias, sem que haja pelo governo qualquer tipo de discriminação por essas escolhas. Reconhece a importância da ampla participação no processo eleitoral, seja como eleitor ou eleito, sem distinção de qualquer ordem, tais como raça, credo, gênero ou filiação partidária (sufrágio universal)<sup>22</sup>. Visando ampliar as condições para que um país seja considerado democrático, WEFFORT agrega ao conceito de democracia a necessidade de atendimento ao requisito mínimo de equidade social<sup>23</sup>.

SARTORI acresce à definição de democracia a exigência de controle e limitação da concentração do poder, de modo que se afaste dos ideais de um regime autoritário<sup>24</sup>. Por sua vez, MAINWARING, BRINKS E LIÑÁN propõem que os regimes democráticos modernos devem atender à quatro propriedades definidoras: i) o Executivo e o Legislativo são escolhidos através de eleições abertas, livres e justas; ii) todos os adultos devem ter o direito de votar; iii) os direitos políticos e as liberdades civis são protegidos; e iv) as autoridades eleitas devem ter capacidade plena de governar e não devem estar sujeitas ao controle militar<sup>25</sup>.

Ao elencar algumas das posições de autores que abordam o tema da democracia, não se pretende nessa investigação posicioná-los em uma ou outra corrente. A distinção metodológica serve somente para apontar que existem divergências teóricas importantes para considerar se um Estado pode ser caracterizado como democrático ou não, que transitam de uma escala mais rígida a uma mais flexível. Além disso, dado o dinamismo da evolução conceitual sobre

---

<sup>21</sup> Cf. RUSTOW, Dankwart A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, v. 2, n. 2, pp. 337-363, 1970.

<sup>22</sup> Cf. DAHL, Robert Alan. *La Poliarquia: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.

<sup>23</sup> Cf. WEFFORT, Francisco C. *New Democracies, Which Democracies?* Washington: Wilson International Center for Scholars, 1992.

<sup>24</sup> Cf. SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Buenos Aires: REI, 1998.

<sup>25</sup> MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; LIÑÁN, Aníbal Pères. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. *Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, 2001, p. 645.

democracia, é comum observar que autores que inicialmente apontavam a necessidade de requisitos mínimos para caracterizá-la passaram a considerar a necessidade de agregar outros fatores. Ou mesmo, partindo de um ideal elementar, de perenidade do regime em escala global, passaram a avaliar os demais componentes relacionais e elaborar uma classificação mais apurada da democracia, não mais no sentido de afirmar se ela existe ou não, mas qual o grau qualitativo que apresenta.

A ideia de alternância entre regimes democráticos e autoritários apontada por HUNTINGTON no início desta seção, leva à seguinte indagação: o que motiva as transições para os regimes democráticos? Muitas podem ser as razões para esse processo de mudança. Pode-se apontar pressões de ordem interna, em que os próprios cidadãos, inconformados com as restrições às liberdades e à grande instabilidade social, política, jurídica e econômica do regime autoritário, exigem transformações. Além disso, pode-se assinalar a possível mudança de concepção dos próprios detentores do poder nos regimes autoritários. Quer dizer, ao se sentirem cada vez mais isolados no cenário interno e externo, percebem a impossibilidade de garantirem a manutenção do regime e concluem pela sua insustentabilidade.

Outra possibilidade perpassa pela perda de apoio das elites políticas nos regimes não democráticos, ao perceberem que teriam mais vantagens ao se desvincularem de um regime cercado de instabilidade e injustiças. Aliados a esses fatores internos, pode-se apontar, ainda, a forte pressão internacional sobre os regimes autoritários. Em um mundo globalizado, em que estão cada vez mais em destaque ações relacionadas aos direitos humanos, à economia de escala e à interligação dos mercados financeiros, ao combate ao crime organizado e à corrupção, torna-se difícil a manutenção de um regime autoritário contrário a esses valores<sup>26</sup>.

Todavia, nota-se que a simples transição para o regime democrático não é condição suficiente para uma verdadeira transformação social, política e econômica. Muitos desses países, a pretexto de se democratizarem, acabaram por promover o

---

<sup>26</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, v. 158, 1994, p. 20.



aumento das desigualdades sociais e injustiças. Tão somente flexibilizaram seus regimes autoritários, com a finalidade de se adaptarem à nova realidade mundial, sem, contudo, promoverem uma verdadeira revolução de ideias rumo ao exercício efetivo dos princípios democráticos. Nesse cenário, em uma análise crítica sobre o que vem a ser uma democracia, faz-se necessária uma reflexão sobre a extensão do conceito e como (re)significá-lo na busca de seus ideais. A simples existência de procedimentos mínimos para o exercício do direito de votar e ser votado, com garantias constitucionais limitadas a esse processo de escolha, acredita-se, já não é suficiente para caracterizar um país como democrático.

## 2.1. CONCEPÇÕES SOBRE A NOÇÃO DE DEMOCRACIA

Cientes das anomalias de muitas das transições democráticas, várias foram as tentativas de conferir novo significado ao termo. COLLIER E LEVITSKY promoveram um interessante debate sobre o que denominaram “democracias com adjetivos”. A preocupação dos investigadores decorre justamente da diversidade de estudos que buscaram conceituar as novas democracias e que acabaram por promover um estiramento conceitual do termo, consistente na diferenciação analítica para captar as nuances dos mais recentes e distintos sistemas democráticos que surgiram<sup>27</sup>.

Os autores partem da premissa de que apesar de muitos atributos democráticos serem comuns aos países, existem relevantes diferenças em seus processos de democratização e disparidades em relação às democracias de países industrializados. Baseiam seus estudos na concepção minimalista de democracia, de cunho procedimental, afastando de sua análise os aspectos econômicos e sociais. Nesse sentido, compreendem que estes se relacionam mais com as causas e consequências da democracia do que com suas características intrínsecas. Assim, sugerem que seriam suficientes processos eleitorais íntegros e competitivos, em que

---

<sup>27</sup> Cf. COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. *Agora: Cuaderno de Estudios Políticos*. v. 4, n. 8, pp. 11-122, 1998.

houvesse sufrágio universal e que fossem garantidas liberdades civis, tais como a liberdade de expressão, de reunião e de associação<sup>28</sup>.

Com a finalidade de evitar o “estiramento conceitual”, propõem a adoção de estratégias alternativas de inovação conceitual. A primeira reside em introduzir subtipos “diminuídos” de democracia qualificando o atributo faltante. Esclarecem que, no caso em que está ausente o sufrágio universal, por exemplo, estar-se-ia diante de uma democracia “masculina” ou “oligárquica”. No caso de uma exclusão de partidos políticos da disputa eleitoral, estar-se-ia diante de uma democracia “controlada” ou “restritiva”. Já no caso de restrições às liberdades civis, trabalhar-se-ia com a ideia de democracia “iliberal”<sup>29</sup>.

Mesmo concordando que a utilização de subtipos diminuídos de democracia poderia evitar o “estiramento conceitual”, COLLIER E LEVITSKY externam a preocupação de outros acadêmicos quanto ao caráter “híbrido” de vários regimes pós-autoritários. Nesse sentido, indagam se seria razoável insistir na definição de subtipos democráticos ou simplesmente considerá-los não democráticos, como é o caso em que se observam graves violações às liberdades civis ou restrições às competências eleitorais<sup>30</sup>.

Outra estratégia alternativa apresentada pelos teóricos consiste em precisar o próprio conceito de democracia, agregando-lhe atributos definitórios. A proposta visa ampliar a definição de democracia, de modo a alcançar aquelas situações indesejáveis verificadas nas mais recentes transições democráticas, com capacidade de desvirtuar seu sentido. É o que se poderia denominar conceito mínimo estendido de democracia<sup>31</sup>.

Ao justificarem a estratégia, os autores fazem referência a casos de países sul-americanos em que foram observadas heranças autoritárias nas novas democracias instaladas. Apontam “domínios reservados” de poder militar, nos quais os governos civis eleitos teriam uma escassa ou nenhuma autoridade, o que seria

---

<sup>28</sup> COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Op. cit., 1998, p. 104.

<sup>29</sup> Ibidem., pp. 108-109.

<sup>30</sup> Ibidem., p. 112.

<sup>31</sup> Ibidem., p. 113.

incompatível com o conceito estendido de democracia. Nesse sentido, esclarecem que acadêmicos, como TERRY LYNN KARL, SAMUEL VALENZUELA E BRIAN LOVEMAN, partindo da premissa de que um governo eleito deve ter o poder efetivo de governar, passaram a considerar esses países como não democráticos<sup>32</sup>.

No que se refere as estratégias que visam inserir atributos definitórios no conceito de democracia, alertam os preceptores que se deve evitar a manipulação do conceito de democracia em todas as situações em que se depara com uma anomalia, haja vista provocar uma alteração do ponto de referência, modificando o campo semântico em que estão trabalhando outros investigadores. Além disso, poder-se-ia voltar a incluir na definição de democracia atributos que já foram descartados pela academia, por extrapolarem os ideais democráticos mínimos<sup>33</sup>.

COLLIER E LEVITSKY apresentam ainda iniciativas, que segundo eles, não geraram eco nas fileiras acadêmicas. Não obstante, serão de grande valia à construção lógica que se pretende edificar nesta investigação, especialmente no que tange à influência do modelo autoritário ditatorial brasileiro na institucionalização dos sistemas de gestão administrativa. A primeira possui raízes nos dilemas de igualdade apresentados por TOCQUEVILLE no que se refere às relações sociais<sup>34</sup>. Constatada a desigualdade social generalizada em regiões – com é o caso do Brasil – marcadas por relações sociais semifeudais e autoritárias, ressaltam que autores como FRANCISCO WEFFORT e GUILLERMO O'DONNELL propuseram a ampliação do conceito tradicional de democracia, a fim de que fossem incorporados à definição requisitos ligados ao nível de equidade social de um país<sup>35</sup>.

Já a outra tentativa de precisar a definição de democracia tem origem na percepção de que em várias democracias latino-americanas os presidentes detinham amplos poderes para governar sem interferências das outras instituições

---

<sup>32</sup> Ibidem., pp. 113-114.

<sup>33</sup> Ibidem., pp. 116-117.

<sup>34</sup> TOCQUEVILLE foi um filósofo francês reconhecido por suas análises sobre a Revolução Francesa e sobre a democracia da América do Norte. Suas reflexões sobre os temas relacionados à igualdade e à liberdade tiveram grande influência sobre a democracia moderna. O dilema de sua obra girou em torno de como organizar uma sociedade, de maneira que todos os seus cidadãos pudessem participar em situação de igualdade do processo decisório. As suas obras incluem: *Du système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France* (1833), *De la démocratie* (1840) e *L'ancien régime et la révolution* (1856).

<sup>35</sup> COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Op. cit., 1998, pp. 114-115.

democráticas. Para isso, valiam-se da edição de decretos que lhes permitissem governar de forma quase que autônoma, evidenciando uma forte tendência autoritária. Nesse sentido, afirmam COLLIER E LEVITSKY que acadêmicos como PHILIPPE SCHMITTER, TERRY LYNN KARL E GUILLERMO O'DONNELL passaram a considerar, dentre os requisitos mínimos caracterizadores de uma democracia, a existência ou não de mecanismos de rendição de contas do Poder Executivo, com o fim de limitar seu poder e ampliar a base de agentes decisores sobre os rumos do país<sup>36</sup>.

Demonstrando preocupação quanto à interferência nos atributos definitórios de democracia, os autores apresentam, ainda, outra estratégia que evitaria o estiramento conceitual. A proposta consiste em delimitar a abrangência do conceito de democracia ou mesmo agregar ao termo critério para classificar um caso particular de democracia (p. ex.: regime democrático, governo democrático, democracia brasileira etc.). A fim de justificarem tal proposta, fazem referência à reflexão de O'DONNELL sobre a democracia brasileira após as eleições presidenciais de 1989, em que restou evidenciada a heterogeneidade do País, dificultando a compreensão sobre o tipo de regime político que se apresentava<sup>37</sup>.

Para O'DONNELL, em virtude das relações políticas “feudais” e em determinados casos “sultanistas” que se podia verificar em várias regiões do Brasil, carentes de proteção do Estado quanto aos direitos básicos de cidadania e de uma proteção justa e equitativa em suas relações sociais e econômicas, o País deveria ser considerado um “regime democrático” e não um “Estado democrático” (em uma nítida tentativa de limitar sua abrangência). Em que pese esta realidade, o próprio teórico admitiu que essa condição poderia não ser capaz de influenciar negativamente o funcionamento do regime, pois estariam garantidos o processo eleitoral e as liberdades civis a ele associado, que constituem o substrato procedimental mínimo caracterizador de uma democracia<sup>38</sup>.

No que se refere ao cientista político argentino GUILLERMO O'DONNELL, ressalta-se que o autor produziu uma série de estudos sobre o tema das transições

---

<sup>36</sup> Ibidem., p. 115.

<sup>37</sup> Ibidem., pp. 117-118.

<sup>38</sup> O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAD*, v. 36, 1993, pp. 129-130.

democrática e de que maneira os países que participaram desse processo se ajustaram aos requisitos conceituais do termo. A evolução de sua análise passou inicialmente por ampliar o conceito de democracia, passando a identificar tipos de democracias ou mesmo aspectos democráticos de um Estado, até finalmente produzir um artigo em que apresenta uma variação dentre as democracias existentes, que batiza de “democracias delegativas”<sup>39</sup> <sup>40</sup>. A modalidade de democracia proposta pelo acadêmico mostra-se relevante para o desenvolvimento da investigação aqui proposta e, portanto, será objeto de algumas considerações.

A fim de justificar seu estudo, O'DONNELL apresenta o que seriam os pontos principais de seu argumento: i) as atuais teorias e tipologias a respeito da democracia referem-se à democracia representativa, com todas as suas variações e subtipos, tendo como referência países capitalistas de alto nível de desenvolvimento; ii) algumas das democracias instaladas recentemente constituem democracias no sentido de que cumprem com os critérios de ROBERT DAHL para sua consagrada definição de poliarquia<sup>41</sup>; iii) as novas democracias não podem ser consideradas democracias representativas – e nem estão no caminho para assim se tornarem –, pois apresentam características de democracias delegativas; iv) não podem ser consideradas democracias consolidadas (institucionalizadas), mesmo que em muitos casos sejam duradouras e não sofram de iminentes ameaças de regressão autoritária; e v) apresentam um importante efeito de interação, em que a profunda crise social e econômica que esses governos herdaram de seus predecessores autoritários, reforçam práticas e concepções a respeito do exercício adequado da autoridade política<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Cf. O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, pp. 55-69, 1994.

<sup>40</sup> Conforme esclarece O'DONNELL, os fatores mais decisivos de eclosão de diversos tipos e subtipos de democracia não se relacionam tão somente com o regime autoritário precedente e com o processo de transição, mas da forte repercussão dos fatores históricos e dos graves problemas socioeconômicos existentes. (Ibidem., pp. 55) Segundo o autor, as tendências plebiscitárias das democracias delegativas, muito antes das recentes crises social e econômicas, já vinham sendo analisadas como capítulos de estudos sobre o autoritarismo, sob as alcunhas de cesarismo, bonapartismo, caudilhismo, populismo, dentre outros. (Ibidem., p. 62)

<sup>41</sup> A definição de poliarquia apresentada por DAHL, deriva da ideia de um governo plural. As democracias poliárquicas, segundo o autor, são sistemas substancialmente liberalizados e populares, ou seja, muito representativos e ao mesmo tempo abertos ao debate público. (DAHL, Robert Alan. Op. cit., 1989, p. 18)

<sup>42</sup> O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994, pp. 55-56.

Segundo O'DONNELL, democracias delegativas são aquelas em que, ao ganhar as eleições, o presidente goza de autonomia suficiente para governar como entenda apropriado, sem as amarras ou controles de uma democracia consolidada, em que as ideias são amplamente debatidas em sociedade e há uma efetiva prestação de contas sobre as ações dos governantes. No caso das democracias delegativas, o presidente é considerado o guardião do interesse público e o verdadeiro intérprete da vontade popular, exercendo ampla liberdade e autonomia no comando do país<sup>43</sup>.

Ao qualificar as mais recentes democracias de delegativas, O'DONNELL esclarece que, após a instalação de um governo eleito democraticamente, abre-se espaço para uma fase mais extensa de transição rumo à sua institucionalização e consolidação. Nesse processo não há garantias de que a transição seja levada a efeito, podendo retroceder a um novo regime autoritário ou permanecer por um longo período em uma situação de ineficácia e incertezas. Somente a estruturação de instituições com poderes decisórios dentro do fluxo do processo político seriam capazes de conduzir essas democracias à sua efetiva consolidação<sup>44</sup>.

Nesse sentido, as políticas governamentais e estratégias políticas devem incorporar um interesse comum, de nível superior, para fortalecerem essas instituições democráticas. Caso isso não ocorra, se estará diante de uma democracia delegativa, onde não se logra progresso institucional nem eficácia governamental capaz de enfrentar as crises sociais e econômicas. As democracias não institucionalizadas caracterizam-se por seu alcance restritivo, baixa funcionalidade e ineficiência e acabam por ceder espaço às práticas não formalizadas e fortemente operativas, como é o caso do clientelismo, patrimonialismo e corrupção<sup>45</sup>.

Nas democracias delegativas, geralmente a figura do governante situa-se em uma posição de superioridade em relação ao próprio partido político que o conduziu à presidência, ou mesmo sobre os interesses da sociedade. Os eleitores o escolhem não com base em ideais ou identidade partidária, mas em razão de suas características individuais e na sua capacidade de atrair votos. Após as eleições, os

---

<sup>43</sup> Ibidem., pp. 59-60.

<sup>44</sup> Ibidem., p. 56.

<sup>45</sup> O'DONNELL, Ibidem., p. 59

votantes convertem-se em uma audiência passiva, entorpecida pelas escolhas de seu novo líder. O presidente acaba por se isolar no poder e assume de forma exclusiva a responsabilidade pelos êxitos e fracassos de suas opções políticas<sup>46 47</sup>.

O que caracteriza a democracia delegativa, ao contrastá-la com a democracia representativa, é justamente a deficiência quanto à prestação de contas (*accountability*). No sistema representativo, a prestação de contas não ocorre de modo sazonal, vertical ou apenas no período em que se dá o pleito eleitoral. Inclui, ainda, a prestação de contas horizontal, através de uma rede entrelaçadas de poderes e instituições com autonomia, capazes de analisar, questionar e punir os responsáveis por ações contrárias à lei e ao interesse público. Conforme O'DONNELL, a representação e a prestação de contas elevam a democracia à dimensão republicana do termo, na medida em que há a clara distinção quanto aos interesses públicos e privados de quem ocupa os cargos com poderes decisórios<sup>48</sup>.

No campo da ciência política é possível identificar, ordinariamente, a *accountability* horizontal, vertical e social. A *accountability* horizontal é o que no direito constitucional se entende como sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Segundo O'DONNELL, esta pode dividir-se em *accountability* horizontal de *balance*, que se refere ao controle exercido entre os Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, e *accountability* horizontal de encargo, que são exercidas de forma contínua por certas entidades públicas alheias aos clássicos poderes, a quem legalmente são atribuídas competências para prevenir e aplicar sanções, em função de atos praticados em desacordo com o ordenamento jurídico<sup>49</sup>.

A *accountability* vertical, por sua vez, refere-se à prestação de contas realizada pelos governantes e agentes políticos eleitos em razão de seus eleitores. Em regra, são verificadas nos períodos eleitorais, em que o eleitor decide se

---

<sup>46</sup> O'DONNELL, *Ibidem.*, pp. 60-61.

<sup>47</sup> O'Donnell acrescenta que pode ser essa a explicação da grande alternância de momentos de popularidade vividos por esses governos. (*Ibidem.*, p. 62)

<sup>48</sup> *Ibidem.*, pp. 61-62.

<sup>49</sup> O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 44-45.

recompensa o candidato atribuindo-lhe seu voto, ou o castiga conferindo-o a outrem<sup>50</sup>. Além disso, pode-se fazer menção à *accountability* social que, de acordo com PERUZZOTTI E SMULOVITZ, se relaciona à tomada de contas realizada por setores organizados da sociedade civil e de meios de comunicação que pretendem influir no sistema político<sup>51 52</sup>. Seu objetivo é o de promover o monitoramento das condutas dos agentes políticos e servidores públicos e denunciar os atos ilegais verificados.

Em uma democracia delegativa, as instituições que fazem o contraponto, de *accountability* horizontal de encargo, normalmente são alvo de constantes esforços de desarticulação, a fim de dificultar o controle e a prestação de contas e torná-las ineficientes. Nesse sentido, O'DONNELL insiste que o importante não são somente os valores e ideologias dos funcionários, mas que de fato estejam incorporados em uma rede de relações de poder institucionalizados. Associado a isso, a existência de normas de conduta e a exigência quanto ao seu cumprimento são determinantes na formação dos funcionários públicos, levando-os a comportamentos íntegros<sup>53</sup>.

Não obstante à tendência de uma maior burocracia à implementação de políticas públicas, tornando o processo mais lento, as democracias representativas contam com decisões mais robustas. Ou seja, contam com uma maior participação das instituições democráticas, o que acaba por reduzir a ocorrência de erros flagrantes, além de dividir a responsabilidade por eventuais falhas. Por sua vez, a maior velocidade de respostas, no que se refere à implementação de políticas públicas nas democracias delegativas, produz uma maior probabilidade de erros, confere maiores riscos à sua efetivação e concentra na figura do governante toda a responsabilidade pelo sucesso<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. Op. cit., 2003, pp. 44-45.

<sup>51</sup> PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique (Ed.). *Controlando la política*. Cap. 1, Buenos Aires: Temas, 2002, pp. 32-33.

<sup>52</sup> O termo *accountability* social é uma variação da *accountability* vertical proposta por PERUZZOTTI E SMULOVITZ.

<sup>53</sup> O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, Op. cit., 1994, pp. 61-62.

<sup>54</sup> Ibidem., p. 62.



Atentos às transições que não culminaram no estabelecimento de democracias, mas no abrandamento de regimes autoritários, LEVITSKY E WAY produziram um estudo sobre o que denominaram “autoritarismo competitivo”<sup>55</sup>. Segundo os acadêmicos, muitos estudiosos trataram esses regimes como formas de democracias incompletas ou transições à democracia, sendo que na realidade se referem a regimes híbridos<sup>56</sup> que seguiram a direção autoritária. Nesse sentido, convergem para o que foi descrito por JUAN LINZ como uma forma moderada de autoritarismo<sup>57</sup>.

Afirmam os autores que as variações dos termos e a mistura de características democráticas e autoritárias possuem raízes históricas distintas, que repercutem no desempenho econômico, nos direitos humanos e nas perspectivas para a democracia. Partem da concepção de que nos regimes autoritários competitivos as violações dos critérios mínimos de democracia são frequentes e relevantes o suficiente para promoverem desequilíbrios no sistema político. Ressaltam que se observam nesses regimes constantes abusos sobre os recursos estatais por funcionários do governo, obstáculos à oposição, perseguições políticas e, até mesmo, manipulação dos resultados eleitorais. Alegam, com isso, que esses tipos de regimes não podem ser considerados democráticos, mas tão somente abrandamentos de regimes autoritários<sup>58</sup>.

Ao se referirem às democracias delegativas idealizadas por O'DONNELL, LEVITSKY E WAY afirmam que os regimes marcados pelo autoritarismo competitivo se afastam da ideia de democracias instáveis e frágeis, em que os estandartes mínimos são cumpridos (como se caracterizava a democracia brasileira no início dos anos noventa, segundo os autores). Os regimes autoritários competitivos não chegam a se qualificarem como democracias, ou mesmo regimes autoritários absolutos. Da mesma

---

<sup>55</sup> Cf. LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin Democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, n. 24, pp. 159-176, 2004.

<sup>56</sup> LEVITSKY E WAY fazem referência às inúmeras nomenclaturas conferidas a essas democracias: semi-democracia, democracia virtual, democracia eleitoral, pseudo-democracia, democracia iliberal, semi-autoritarismo, autoritarismo brando, autoritarismo eleitoral etc. (Ibidem., pp. 159-160)

<sup>57</sup> JUAN LINZ, J. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 34.

<sup>58</sup> LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A., Op. cit., 2004, pp. 161-162.

forma não podem ser classificados como “democracias de fachada”<sup>59</sup>. Trata-se, na verdade, de uma manipulação do jogo político, em que os funcionários governamentais se utilizam de artimanhas como o suborno e a cooptação, ou mesmo de instrumentos legítimos, como o aparato estatal de arrecadação de impostos ou a persecução judicial para inibir e coibir comportamentos contrários ao governo, desequilibrando a balança política<sup>60</sup>.

Ao aprofundarem o tema, os investigadores apontam a existência de quatro importantes campos de competência nos regimes autoritários competitivos em que são permitidas às forças da oposição desafiarem as amarras desse tipo de regime. A primeira, provavelmente a mais representativa, refere-se à arena eleitoral. Apesar de ser constantemente reprimida, a oposição participa efetivamente do processo eleitoral com reais possibilidades de lograr êxito. A perseguição aos candidatos de oposição e a falta de transparência do jogo político não são suficientes para excluí-los das eleições, admitindo-se, inclusive, a presença de observadores internacionais<sup>61</sup>.

Na arena legislativa, por outro lado, apesar de a oposição ser reduzida e estar em uma posição de desequilíbrio de forças, consegue se fazer presente no parlamento e levantar bandeiras de reformas e manifestar seu inconformismo com o atual governo, denunciando os abusos e desvios. Já na arena judicial, há uma tentativa de controle, seja por meio de suborno, extorsão ou cooptação, com o objetivo de perseguir os opositores e inibir suas ações. Diferentemente dos regimes autoritários puros, não há uma subordinação do Judiciário, mas uma independência comprometida pela influência do governo, inclusive com a indicação de membros partidários para ocupar postos em tribunais. O que caracteriza os regimes autoritários competitivos no campo judicial é o fato de que, mesmo sob a interferência governamental, se observa a presença de juizes íntegros, que zelam pela lisura do processo, inclusive promovendo a proteção dos meios e dos atores opositores das perseguições estatais<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Segundo LEVITSKY E WAY, as “democracias de fachada” são aquelas que apresentam tão somente instituições eleitorais formais. Utilizam-se do sistema eleitoral apenas para “legitimar” os detentores do poder, sem que na verdade representem a vontade popular. (LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A., Op. cit., 2004, p. 163)

<sup>60</sup> Ibidem., pp. 162-163.

<sup>61</sup> Ibidem., pp. 164-165.

<sup>62</sup> Ibidem., pp. 165-167.

O último campo de atuação refere-se aos meios de comunicação. Diferentemente dos regimes autoritários puros, em que a imprensa é de controle exclusivo do Estado, nos regimes autoritários competitivos os meios de comunicação independentes existem de forma legal e são capazes de instigar a opinião pública e transmitir os ideais oposicionistas, mesmo que fortemente ameaçados pelo governo, alijados dos recursos públicos de publicidade e fortemente reprimidos<sup>63</sup>.

Segundo os autores, a coexistência de leis democráticas e métodos autoritários para a manutenção do poder são fontes de tensão e instabilidade no país nos períodos eleitorais. A convergência dos quatro campos de forças democráticas – eleitoral, parlamentar, judicial e imprensa – colocam o autoritarismo competitivo em posição desconfortável, na medida em que devem escolher entre violar as regras democráticas, com o efeito adverso de provocar conflitos internos e isolamento internacional, ou permitir que a oposição se manifeste contrariamente ao regime, assumindo o alto custo de uma eventual derrota nas urnas<sup>64</sup>.

Finalmente, LEVITSKY E WAY concluem que apesar do otimismo mundial quanto às diversas transições ocorridas, no que se denominou terceira onda de democratização, muitos desses países não alcançaram à consolidação democrática, ou mesmo caminharam nesse sentido<sup>65</sup>. Em um contexto mundial de hegemonia liberal pós-guerra fria, a globalização econômica, a promoção dos direitos humanos e o desenvolvimento de novas tecnologias contribuíram para a limitação dos ideais autoritários. Contudo, embora se observem dificuldades na manutenção desses modelos, com limitações às liberdades e direitos de escolhas, novas formas de regimes não democráticos surgiram e adaptaram-se à nova ordem mundial, como é o caso dos regimes híbridos e do autoritarismo competitivo<sup>66 67</sup>.

---

<sup>63</sup> Ibidem., pp. 167-169.

<sup>64</sup> Ibidem., pp. 169-170.

<sup>65</sup> A terceira onda de democratização na América Latina teve início com o processo de transição democrática da República Dominicana e Equador em 1978, passando pelos demais países da região (Cuba representa a única exceção a esta tendência democrática).

<sup>66</sup> Apontam LEVITSKY E WAY que foram vários os estudos que buscaram explicar o processo de transição rumo a democracia, mas que carece na literatura aqueles em que tratam do tema da persistência dos regimes não democráticos e suas variações. (LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A., Op. cit., 2004, p. 175)

<sup>67</sup> Ibidem., pp. 175-176.

## 2.2. A COMPREENSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A DEMOCRACIA LATINO-AMERICANA

O derradeiro estudo a ser abordado neste tópico quanto aos aspectos conceituais sobre democracia refere-se ao informe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 2004, em que são apresentados os desafios ao fortalecimento das democracias na América Latina<sup>68 69</sup>. O projeto contou com a participação de acadêmicos e consultores independentes de relevo e teve como objetivo oferecer uma análise crítica sobre as democracias da região<sup>70</sup>. Visou compreendê-las e propor novos enfoques de enfrentamento aos graves problemas sociais, altos níveis de pobreza e desigualdades que põem em risco a estabilidade dos regimes democráticos e os avanços conquistados nos últimos anos. A proposta combina indicadores qualitativos, quantitativos, entrevistas, questionários e um diálogo com diversos líderes e formadores de opinião. Constitui, assim, importante suporte para a ampliação da agenda política dos países da América Latina<sup>71</sup>.

O estudo defende que a democracia não é um ato estanque, mas um processo dinâmico que envolve governos e cidadãos. Nesse sentido, enfatiza a necessidade do aprimoramento dessa relação, de modo que os governantes possam verdadeiramente dar respostas aos problemas sociais e os cidadãos possam efetivamente ser capazes de controlar suas ações. Assim, sustenta que deve haver o fortalecimento das instituições democráticas e ser incentivada a criação de espaços de debate público saudáveis, pacíficos e vigorosos<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara, 2004.

<sup>69</sup> É importante registrar que em 2010 foi apresentado um novo informe que não apresentou divergências significativas.

<sup>70</sup> Dentre os quais se destacam GUILLERMO O'DONNELL, com comentários de BRUCE ACKERMAN, ANDREW ARATO, RENATO BOSCHI, FERNANDO CALDERÓN, CATHERINE CONAGHAN, JULIO COTLER, LARRY DIAMOND, JOSÉ EISENBERG, MANUEL A. GARRETÓN, DAVID HELD, CÉLI REGINA JARDIM PINTO, JENNIFER MCCOY, ADALBERTO MOREIRA CARDOSO, JUAN MÉNDEZ, JOSÉ NUN, PIERRE ROSANVALLON, ALAIN TOURAINE E LAURENCE WHITEHEAD.

<sup>71</sup> As observações apresentadas neste subtópico da tese sobre o informe produzido pelo PNUD, basearam-se no referencial teórico do estudo, sem aprofundar a análise relativa ao resultado empírico e suas conclusões.

<sup>72</sup> PNUD. Op. cit., 2004, p. 14.

Outrossim, ressalta que é uma oportunidade de se inaugurar um novo círculo virtuoso em que o crescimento econômico contribua para a edificação e preservação de democracias mais justas e equitativas. Afinal, segundo o estudo, a democracia não se deve restringir à forma de organizar o Estado ou eleger autoridades, mas deve ser capaz de resguardar os mesmos direitos e garantias a todos os seus cidadãos: i) garantias contra a opressão (respeito aos direitos civis); ii) garantia de participação nas decisões públicas e coletivas (respeito aos direitos políticos); e iii) garantia de acesso ao bem-estar (respeito aos direitos sociais)<sup>73</sup>.

O documento do PNUD constitui fonte relevante dentro do marco teórico desta investigação, na medida em que busca apresentar um conceito atual e substantivo de democracia, em um contexto em que se congrega nas fileiras da ONU o conjunto dos países latino-americanos. Postula que o conceito não deve mais estar restrito exclusivamente ao campo eleitoral, com vistas tão somente à procedimentalização do acesso e exercício do poder, mas deve alcançar, ainda, o resultado, garantindo-se e expandindo-se as noções de justiça e liberdades. Defende, portanto, que as bandeiras hasteadas nos processos de (re)democratização da década de oitenta, concernentes à necessidade de reformas econômicas, rearranjo burocrático, equilíbrio fiscal e reorganização de partidos políticos, devem ceder espaço ao debate de como se deve construir uma efetiva democracia, centradas em questões relacionadas aos déficits de cidadania e à ampliação dos direitos civis e sociais<sup>74</sup>.

É interessante notar que o reporte se afasta dos enfoques sobre democracias anteriormente apresentados, o que reforça a grande diversidade de visões sobre o tema, bem como a dificuldade de se precisar o conceito de democracia e seu alcance no tempo. Alimenta a ideia de que se está diante de uma construção inacabada, dinâmica e variável. Parte da premissa que os dezoito países da América Latina lograram atingir uma democracia eleitoral, em que estão garantidas liberdades básicas. Assim, preconiza que, ultrapassados vinte e cinco anos em que se optou pela democracia na região<sup>75</sup>, é chegado o momento de avançar rumo à democracia cidadã. Cuida-se, portanto, de ultrapassar a barreira eleitoral e passar a investir para que o

---

<sup>73</sup> PNUD. Op. cit., 2004, p. 18.

<sup>74</sup> Ibidem., 50-51.

<sup>75</sup> Tendo como referencial o ano de 2004, quando o estudo foi divulgado.

conjunto de direitos sejam realmente efetivos. Altera-se, dessa forma, o referencial conceitual democrático. Ou seja, a concepção de democracia sustentada fundamentalmente na garantia de eleições periódicas, livres e justas, passa a ser considerada tão somente meio para se construir uma cidadania civil e social. Dá-se, com isso, maior ênfase ao resultado<sup>76</sup>.

Aponta que uma democracia requer partidos políticos bem estruturados e capazes de construir opções viáveis, alheias às demandas corporativistas e setoriais, vocacionadas à busca incessante da melhora de vida da população. Reclama o fortalecimento do Estado de direito e a independência dos poderes com vistas à garantia das liberdades políticas e da democracia política, à ampla proteção aos direitos civis e ao estabelecimento de redes de responsabilidade e prestação de contas pelos funcionários públicos, inclusive quanto aos postos de trabalho mais altos, sujeitando-se ao controle de seus atos<sup>77</sup>.

Nesse contexto, ressalta que uma política que omite os problemas centrais de um país, um Estado sem o poder de transformar o mandato eleitoral em uma expressão de vontades e uma sociedade sem participação ativa gera uma autonomia do poder, o que deixará de expressar as necessidades dos cidadãos. Isso leva ao entendimento de que a preservação da democracia e sua expansão não estão asseguradas, impondo-se uma profunda reflexão sobre o tema e um ajuste do debate político, com vistas à sua completa renovação, a fim de lhe conferir vitalidade e conteúdo<sup>78</sup>.

Lembrando o que preconiza DAHL, pertine recordar que o processo de democratização não evoluiu seguindo um caminho ascendente até nossos dias. Há momentos de subida e descida, rebeliões, guerras civis e resistências que muitas vezes provocam retração aos avanços conquistados. As forças sociais devem perseguir o avanço contínuo da democracia, pois esta não está assegurada, haja vista depender diretamente das ações de seus componentes. Somente uma adequada

---

<sup>76</sup> PNUD. Op. cit., 2004, p. 36.

<sup>77</sup> Ibidem., p. 56.

<sup>78</sup> Ibidem., p. 38

compreensão do que se exige em uma democracia e a vontade de satisfazer suas necessidades que serão capazes de impulsioná-la para frente<sup>79</sup>.

Segundo o documento, a democracia na América Latina enfrenta o desafio de sua própria estabilidade, coexistindo com altos níveis de pobreza e desigualdades. É interessante notar que o processo de democratização na região possui particularidades próprias, distintas do processo de democratização vivido pelos países desenvolvidos europeus – que muitas vezes é utilizado como parâmetro para a definição da noção de democracia<sup>80</sup>.

O estudo propõe uma avaliação sobre as democracias latino-americanas a partir de suas experiências históricas, em que sejam consideradas situações econômicas particulares e seu impacto na promoção das cidadanias civil e social. Defende que, ignorar a viabilidade econômica de um país é, em primeiro lugar, desconsiderar a necessidade de uma base econômica sólida que enfrente a pobreza e a desigualdade social e, ainda, negligenciar a avaliação quanto à viabilidade política de programas econômicos. Dessa forma, pondera que o debate sobre a estabilidade democrática não deve ficar alheio a esses fatores<sup>81</sup>.

Rememorando a tendência de alternância entre regimes autoritários e democráticos preconizada por HUNTINGTON, não se pode olvidar que o discurso para a instalação de regimes autoritários passa pela justificativa de restauração da estabilidade de um país<sup>82</sup>. Isto é, a derrocada das democracias fundamenta-se no ideal de restabelecimento da ordem e na criação de condições para que em um futuro próximo se possa novamente restituir o poder ao povo.

A preocupação externada pelo PNUD reside justamente na ideia de que, para se evitar um retrocesso aos regimes autoritários, é preciso melhorar a qualidade das

---

<sup>79</sup> DAHL, Robert Alan. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999, p. 32.

<sup>80</sup> Registre-se que o informe do PNUD aponta que a grande maioria das teorias sobre democracia foram formuladas no âmbito da experiência histórica dos países europeus e dos Estados Unidos. Nesses países, os direitos civis eram razoavelmente efetivos e estavam estendidos ao conjunto de cidadãos, sendo que o sentimento de pertencimento e a universalização de direitos políticos era uma realidade. (PNUD. Op. cit., 2004, p. 67)

<sup>81</sup> *Ibidem.*, pp. 39-40.

<sup>82</sup> Cf. HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

democracias latino-americanas. Para isso, deve-se investir no combate à desigualdade social e à pobreza, requisitos básicos para o crescimento econômico de um país. Logo, esses componentes não podem mais ser encarados simplesmente como problemas sociais, mas devem ser compreendidos como déficits democráticos. Adverte que a combinação entre liberdade política e liberdade econômica, em contextos de pobreza e desigualdade, podem ter efeitos adversos, proporcionando o enfraquecimento da democracia e contribuindo para o baixo crescimento econômico<sup>83</sup>.

Muito embora o documento apresente considerações relevantes sobre o futuro das democracias latino-americanas, é necessário sopesar seu grau de otimismo. Especialmente pelo fato de serem notórias as tendências de concentração de poder na figura dos governantes da região e a letargia e oportunismo observados em boa parte dos parlamentos desses países pouco atentos às pautas sociais.

O documento chama atenção por dois fatores questionáveis. Primeiramente por considerar que a transição à democracia no conjunto dos países latino-americanos já é fato consumado<sup>84</sup>. Ou seja, ultrapassadas duas décadas da terceira onda de democratização, sustenta que a região ostenta uma democracia consolidada, sendo baixo o risco de regresso a um modelo autoritário. Em segundo lugar apregoa que, em razão das democracias latino-americanas já se encontrarem razoavelmente estabelecida, é preciso evoluir para o que denomina democracia cidadã. Propõe, com isso, que se promova uma verdadeira revolução de ideias nesses países, associando o desenvolvimento econômico e social à redução de desigualdades sociais, à ampliação dos direitos e garantias e à qualidade democrática.

Sem desconsiderar o valor das proposições, não se pode negligenciar que a América Latina ainda carece de condições elementares para o estabelecimento de

---

<sup>83</sup> PNUD. Op. cit., 2004, p. 41.

<sup>84</sup> Sobre os países latino-americanos que se aproximariam mais de um regime autoritário que democrático, LEVITSKY E WAY esclarecem que: “una tercera línea de autoritarismo competitivo fue la decadencia del régimen democrático. En estos casos las crisis económicas y políticas profundas y duraderas crearon condiciones bajo las cuales los gobiernos elegidos libremente desestabilizaron las instituciones democráticas –a través del “auto golpe” presidencial y los continuos abusos selectivos–, aunque carecían de la voluntad o capacidad para eliminarlas completamente. Ejemplos de estas transiciones incluyen a Perú a principios de los noventa y quizás a la actual Venezuela”. (LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A, Op. cit., 2004, p. 172)



uma democracia efetiva. SORIA LUJÁN relembra que uma democracia deve ser edificada a partir de bases sólidas, caso contrário será como um “castelo de naipes”, sujeita às intemperes do tempo e sua consequente erosão<sup>85</sup>.

### **3. QUALIDADE DEMOCRÁTICA: UMA ABORDAGEM SOBRE OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UMA DEMOCRACIA**

Os estudos com enfoque na qualidade visam reconhecer as democracias a partir de requisitos mínimos e classificá-las segundo índices valorativos. GIL CALVO esclarece que a qualidade democrática deve ser entendida como uma qualificação, uma avaliação técnica, uma escala quantitativa que varia de um valor positivo, que significa alta qualidade, normalmente atribuídas àquelas democracias já consolidadas, até uma pontuação mínima, em que se encontram as democracias fragilizadas<sup>86 87</sup>.

Nessa proposição, as democracias de baixa qualidade coincidem com as democracias mais recentes, menos desenvolvidas e em processo de institucionalização. Enquanto as democracias consideradas mais evoluídas recaem sobre aqueles países em que se promoveu a ampliação do debate e que foram adotadas decisões mais representativas da vontade popular. Nestas democracias, buscou-se favorecer a sociedade de uma maneira geral, e não apenas aqueles grupos de pessoas com certa influência sobre os tomadores de decisão. Esses fatores induzem ao entendimento de que a ampla participação social, a efetiva prestação de contas e a ampliação da transparência das ações governamentais são indicadores significativos de uma democracia de qualidade.

---

<sup>85</sup> SORIA LUJÁN, Daniel. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región? *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 75, 2015, p. 63.

<sup>86</sup> GIL CALVO, Enrique. Calidad Democrática. Enfoque teórico y posible medición. *Calidad democrática y Buen gobierno*. Federación Española de Municipios y Provincias, 2010, p. 28.

<sup>87</sup> Em sentido diverso, o que não constitui objeto dos estudos que visam medir o grau de democracia de um determinado país, qualidade poderia referir-se à característica ou o tipo de democracia. Seria o caso de classificar um país segundo diversos tipos de critérios, em função de sua posição geográfica, cultural, institucional, dentre outras.

Ao se avançar na proposta que visa analisar as democracias sob o viés da qualidade, percebe-se que esta tendência acaba por congregiar muitos dos esforços empreendidos na busca por uma definição mais precisa sobre democracia. Partindo de uma definição mínima de democracia, a proposta de medi-la não denota uma preocupação em ampliar as discussões conceituais sobre a abrangência do termo, mas ao revés, visa contemplar o conjunto da obra. A inquietação sobre a extensão do termo, a sua adjetivação ou mesmo a mudança de referencial, dos procedimentos para os resultados, cede lugar a uma avaliação mais ampla do processo democrático, desde a sua fase procedimental, passando pelo conteúdo, até alcançar a satisfação social.

Para os fins propostos nesta investigação, adota-se como referencial a proposta elaborada por MORLINO que, além de abrangente, combina fatores quantitativos e qualitativos, possibilitando uma análise sobre as etapas do processo democrático<sup>88 89</sup>. Em sua concepção de classificação das democracias segundo indicadores de qualidade, o professor MORLINO propõe três dimensões de análise: i) uma fase procedimental, em que se procura avaliar o cumprimento dos procedimentos previstos no ordenamento jurídico (Estado de direito, participação e competência, e prestação de contas); ii) uma de conteúdo, em que se observa o atendimento das garantias, liberdades e direitos dos cidadãos (liberdade e igualdade); e iii) outra de resultado, que se relaciona com a satisfação dos cidadãos quanto ao atendimento de suas necessidades (capacidade de resposta)<sup>90 91</sup>.

---

<sup>88</sup> Cf. MORLINO, Leonardo. *La Calidad de las Democracias en América Latina*. Costa Rica: Informe para IDEA Internacional, 2014.

<sup>89</sup> Dentre os trabalhos relevantes que procuraram investigar os processos de democratização mais recentes, destacam-se os trabalhos de: O'DONNELL (1994), sobre as democracias delegativas e seus desdobramentos qualitativos; ALTMAN Y PÉREZ-LIÑÁN (2002), sobre o avanço do tema a partir da concepção de poliarquia apresentada por DAHL (1989), especialmente relacionados aos direitos civis, participação e competência; LEVINE Y MOLINA (2011), que abordaram os aspectos procedimentais das democracias, analisando qualitativamente aspectos relacionados às eleições, participação, capacidade de resposta e soberania; e ALCÁNTARA SÁEZ (2012) que seguiu estudando sobre a qualidade dos políticos e seu reflexo nas democracias.

<sup>90</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 26.

<sup>91</sup> Segundo MORLINO, a ferramenta analítica utilizada em seu trabalho procura combinar análises quantitativas, descrições empíricas e explicações de todos os aspectos principais. Além disso, considera algumas das críticas que foram formuladas sobre o tema, quais sejam: os riscos da simplificação excessiva; o duplo significado da palavra qualidade; as confusões entre os conceitos de qualidade democrática e governança; a necessidade de se considerar a qualidade de vida e outros aspectos culturais na avaliação da qualidade democrática; e, por fim, a definição do que vem a ser capacidade de resposta. (Ibidem., p. 38)

Nesse âmbito, o autor sugere que uma democracia de qualidade pressupõe: estabilidade institucional, liberdade e igualdade entre os cidadãos e o funcionamento legítimo e correto de suas instituições. Em suas palavras,

una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (*calidad en términos de resultado*); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (*calidad en términos de contenido*), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (*calidad en términos de procedimientos*)<sup>92</sup>.

O diferencial da análise qualitativa sobre democracia reside justamente na tentativa de considerar todas as fases do processo democrático e, a partir de então, examiná-la em uma escala de valores. Não há elementos suficientes para se afirmar que essa tendência, que busca mensurar a qualidade democrática dos países, congrega ou apazigua as diversas tentativas de se alcançar a dimensão do termo. Contudo, há que se considerar, conforme apontado anteriormente, que a democracia é um processo dinâmico e, portanto, seu estudo também apresenta essa marca.

A evolução conceitual em torno da democracia é o que permite inferir que o modelo que procura conferir-lhe valor apresenta as preocupações e tentativas de entender o processo ao largo do tempo, especialmente no que se refere ao período posterior à terceira onda de democratização, que produziu uma grande quantidade de democracias e, com isso, evidenciou o desnível de desenvolvimento econômico e social entre os países. Nesse sentido, a proposta de mensurar as democracias, não apenas considera os estudos precedentes sobre o modelo político, como busca racionalizar as diferenças e classificá-las em uma escala que varia de uma democracia mais frágil, em que se observam tendências ao modelo autoritário, àquela consolidada, em que a população detém maior controle sobre as decisões que afetam a coletividade e detém a capacidade de influenciá-las em prol do bem comum.

Nessas dimensões, busca-se eleger indicadores de qualidade que permitem uma classificação das democracias de forma objetiva, contemplando os três momentos do processo democrático, possibilitando a identificação de variáveis e

---

<sup>92</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 40.

parâmetros capazes de valorar, comparar e quantificar o grau de democracia existente em determinado país. A primeira dimensão, referente à fase **procedimental**, coincide com os ideais de uma visão minimalista de uma democracia. Pressupõe a existência de regras claras do sistema eleitoral e códigos normativos formais e informais que permitam a participação cidadã no processo político de escolha dos governantes e parlamentares e, ainda, que favoreçam a prestação de contas.

Na dimensão que abrange o **conteúdo** se concentram os autores que consideram que deve haver um mínimo de liberdade e igualdade para que um país seja caracterizado como democrático. Ou seja, além de regras bem definidas no campo eleitoral, deve haver condições suficientes para que os cidadãos possam externar seu sentimento nacionalista, possam associar-se, expressar-se e decidir livremente, em condições de equidade, suas preferências, bem como eleger aqueles que julgarem capazes de efetivamente representá-los. O avanço sobre essa dimensão ajusta-se aos autores que defendem uma democracia mínima estendida. Já a dimensão que considera os **resultados**, aponta para o caminho trilhado pelo PNUD para a América Latina, haja vista que, ao considerar que a fase procedimental já se encontra consolidada na região, postula que o desenvolvimento social e econômico e a redução das desigualdades sociais naturalmente concorrerão para a melhora da qualidade democrática<sup>93</sup>.

Dentro da primeira dimensão proposta por MORLINO, observam-se os pilares básicos que sustentam uma democracia. É nesse estrato que se encontram os fundamentos do Estado de direito<sup>94</sup>. É o respeito às normas que garante a proteção aos direitos fundamentais, a realização de eleições livres, a imparcialidade e a segurança jurídica. GIL CALVO esclarece que toda democracia deve garantir o cumprimento do conjunto de normas que define um Estado de direito. Deve ter abrangência universal e preservar a igualdade de todos perante a lei, tanto de governantes como de governados. Ademais, deve primar pela segurança jurídica e pela transparência, fundadas em normas claras e não contraditórias, e controles sobre a sua efetiva aplicação. Isso significa a submissão de todos ao império das leis e às

---

<sup>93</sup> Conforme o informe do PNUD abordado no tópico anterior, intitulado “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”.

<sup>94</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 41.

suas consequências. Vale dizer, se por um lado o comprometimento do princípio da legalidade implica o fracasso do modelo democrático, as deficiências desse conjunto de valores expõem suas fragilidades, expondo o risco de retorno aos ideais autoritários<sup>95</sup>.

O respeito ao princípio da legalidade garante à sociedade as condições mínimas de igualdade e liberdade. Um ordenamento jurídico estabelecido, proveniente dos anseios da população, deve vincular todos de maneira indiscriminada, sujeitando-os às mesmas regras, sem favoritismos ou privilégios. Nessa acepção, MORLINO acrescenta que a qualidade relativa ao Estado de direito deve abarcar: i) segurança individual e ordem civil; ii) poder judicial independente e sistema judicial moderno; iii) capacidade institucional e administrativa para formular, aplicar e pôr em vigor as leis (o que pressupõe uma burocracia estatal eficiente, profissional, neutra e sujeita à prestação de contas); iv) integridade do sistema (o que envolve a luta eficaz contra a corrupção, as ilegalidades e os abusos de poder); e v) forças de segurança preparadas, atentas aos valores da cidadania e sujeitas ao controle civil<sup>96</sup>.

Dentre os parâmetros defendidos por MORLINO, ainda na fase procedimental, destacam-se aqueles que se relacionam aos mecanismos de controle que asseguram o efetivo cumprimento das normas. Com o critério da responsabilidade ou *accountability* procura-se medir o nível de prestação de contas à sociedade quanto às ações dos representantes eleitos, bem como dos agentes públicos que detêm poderes decisórios<sup>97</sup>. SCHEDLER preconiza que a prestação de contas deve se dar em três etapas. A primeira, refere-se à exposição pública dos fatos atribuídos ao agente político passível de responsabilização (informação). Após, devem ser apresentadas as devidas explicações sobre os atos e decisões praticadas (justificação). Por fim, deve haver o julgamento político da situação evidenciada pelos eleitores e/ou órgãos

---

<sup>95</sup> GIL CALVO, Enrique. Calidad Democrática. Enfoque teórico y posible medición. *Calidad democrática y Buen gobierno*. Federación Española de Municipios y Provincias, 2010, p. 34.

<sup>96</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, pp. 41-42.

<sup>97</sup> *Ibidem.*, p. 43.

incumbidos da tarefa de tomada de contas, que promoverá a devida responsabilização e exigirá uma compensação ou aplicará punições (compensação ou castigo)<sup>98</sup>.

O critério da responsabilidade, nesse sentido, pressupõe o fortalecimento das instituições encarregadas de exigir o cumprimento das leis, capazes de identificar os desvios, corrigi-los, apontar os responsáveis e puni-los. A institucionalização de órgãos de controle internos e externos que zelem pela probidade administrativa, o fortalecimento de órgãos responsáveis pela defesa do Estado, como a Advocacia Pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como a presença de um Poder Judiciário atuante e comprometido com a sociedade, especialmente no que se refere à justiça penal, constituem requisito de qualidade e de maturidade democrática e, portanto, são os elementos centrais de avaliação desse quesito<sup>99</sup>.

Da mesma forma, a criação de espaços para que a sociedade civil organizada participe do processo político e de tomada de decisões sobre os assuntos que afetam à coletividade, bem como a presença de observatórios e órgãos internacionais comprometidos com a ampliação da transparência, a exposição das situações e estatísticas relacionadas às práticas indesejáveis, como a corrupção, além da divulgação das ações dos diversos países, inclusive de boas práticas internacionais, é providência desejável e que contribui para o robustecimento da democracia de um país<sup>100</sup>.

Com esse critério, pretende-se avaliar, ainda, a relação entres avaliadores (instituições voltadas ao controle, sociedade civil organizada e eleitores) e avaliados (governantes, representantes eleitos e agentes políticos). Sob o prisma da qualidade democrática, deve haver uma atuação ativa dos dois polos dessa relação, em que não só o governante preste contas do que realizou e do que pretende realizar, como o governado possa exigir a prestação de contas e avaliar de maneira crítica o que lhe foi apresentado. GIL CALVO considera que a exigência de responsabilidades “es la más

---

<sup>98</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 17.

<sup>99</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 45.

<sup>100</sup> Ibidem., pp. 46-47.

decisiva y fundamental para la democracia, pues constituye el sistema de control público del poder político, destinado a prevenir y evitar sus potenciales abusos”<sup>101</sup> <sup>102</sup>.

Sobre esse ponto, merece rememorar à preocupação externada por O’DONNELL quando leciona sobre os riscos das democracias delegativas na América Latina, marcadas pela forte desigualdade social. É possível afirmar que existe uma forte tensão nas novas democracias quanto à efetiva prestação de contas das ações dos governantes. Nas democracias delegativas há a legitimação dos governantes, por meio de processos eleitorais, que lhes conferem a prerrogativa de promoverem ações de forma centralizada e decidirem os rumos das políticas econômicas e sociais de acordo com suas convicções individuais<sup>103</sup>. Nesse cenário, a exigência de prestação de contas e o fortalecimento das instituições responsáveis pelo *accountability* horizontal representam fator decisivo para o fortalecimento democrático e devem ser estimuladas. O retrocesso nesse quesito aponta para o distanciamento dos valores democráticos e coloca em evidência a própria sobrevivência do regime. O critério da responsabilidade, portanto, pode ser reputado como condição de existência de uma democracia.

GIL CALVO adverte que a irresponsabilidade dos poderes públicos pode levar a uma situação de impunidade de seus agentes. Na medida em que estes percebem que seus abusos serão tolerados e, inclusive, recompensados pela via eleitoral, investem contra os princípios democráticos e seduzem-se pelos produtos rendosos da corrupção. Ademais, aos serem cobrados pelos órgãos de controle sobre esses desvios, tendem a politizar suas ações e escorarem-se na absolvição sumária das urnas<sup>104</sup>. Nas democracias deficientes, em que a *accountability* vertical não existe ou é ineficiente, resta ao conjunto de instituições que realizam o *accountability* horizontal cuidar para que haja uma efetiva prestação de contas e um rigoroso controle das

---

<sup>101</sup> GIL CALVO, Enrique. Op. cit., 2010, p. 36.

<sup>102</sup> Cf. ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, pp. 83-105, 1999. Os autores produziram um estudo que incluem em seus indicadores de qualidade a exigência de uma maior participação e a presença equilibrada da oposição no Parlamento como fator de equilíbrio das forças de poder, o que denominam “poliarquia efetiva”.

<sup>103</sup> Conforme sustenta NIETO GARCÍA, a democracia pressupõe representantes eleitos para a gestão dos interesses públicos. Diante disso, afirma que não basta que os mandatários sejam escolhidos pelo voto popular, pois devem trabalhar efetivamente em benefício do interesse coletivo. (NIETO GARCÍA, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, n. 11. 2003. p. 94)

<sup>104</sup> GIL CALVO, Enrique. Op. cit., 2010, p. 37.

ações dos governantes. Isso somente será possível se estas instituições detiverem condições e autonomia para desenvolverem suas ações.

Nota-se que apenas a existência de condições mínimas procedimentais relacionadas ao processo de escolha de representantes para ocupar os cargos políticos já não é suficiente para designar um país como democrático. Nas democracias mais recentes, como é o caso do Brasil, em que a institucionalização de órgãos de fiscalização ainda é deficiente, observa-se um crescente risco à democracia. Chama atenção os recentes casos de financiamento ilegal de partidos políticos e campanhas eleitorais, bem como a deficiência ou mesmo a ausência de normas que inibam ou criminalizem tais condutas<sup>105</sup>. Os fundos provenientes de doações não declaradas (caixa dois) e de recursos oriundos de práticas corruptas e desviados dos cofres públicos contribuem para o desequilíbrio das forças políticas<sup>106</sup>.

Em um primeiro momento, essa assimetria levará com que as escolhas dos representantes recaiam somente sobre aqueles que pertencem aos partidos políticos que arrecadaram mais recursos financeiros e, ainda, conduzirá o governo pós-eleição a ceder aos interesses dos agentes financiadores ou aos projetos partidários de manutenção do poder, afastando-se dos ideais democráticos. Ademais, em função da deficiente prestação de contas dos governantes e o baixo nível de *accountability* vertical e horizontal, impera a sensação de impunidade e de ausência de controle social sobre as ações políticas. Essa situação deve ser revertida e, um dos caminhos possíveis, passa por uma reforma política ampla, que regule o financiamento de campanhas eleitorais e a distribuição de verbas públicas entre os partidos políticos e parlamentares, além do guarnecimento dos órgãos voltados ao controle de instrumentos capazes de fazer frente aos abusos e desvios.

---

<sup>105</sup> Os casos mais recentes e representativos ocorridos no Brasil referem-se aos repasses de recursos não declarados à justiça eleitoral por construtoras brasileiras aos partidos políticos, em troca de favorecimento em seus negócios, especialmente em contratações públicas. As descobertas deram-se no âmbito da operação intitulada Lava Jato, em que se apuram desvios de recursos públicos, corrupção, lavagem de dinheiro e outros crimes correlacionados na empresa brasileira de petróleo, a Petrobrás.

<sup>106</sup> Os riscos relacionados ao desequilíbrio de forças levam à reflexão sobre o estudo promovido por LEVITSKY E WAY, quanto ao autoritarismo competitivo estudado em subtópico precedente, na medida em que os recursos oriundos da corrupção promovem o desequilíbrio das forças políticas, fazendo com que os ideais democráticos cedam espaço aos interesses privados e corporativos.



Na segunda dimensão sugerida por MORLINO, que se refere ao conteúdo, serão valorados os atributos relacionados à liberdade e à igualdade<sup>107</sup>. Segundo FIORAVANTI, na busca pela compreensão do termo liberdade, no singular, avança-se na discussão no plano ético e político do termo. Ou seja, estuda-se a posição em que a liberdade ocupa na construção de uma ordem coletiva politicamente significativa. Por sua vez, ao se estudar as “liberdades”, no plural, procura-se traçar os contornos jurídicos do termo, em que se discute a posição dos cidadãos dentro de um ordenamento jurídico concreto, especificamente, sobre quais as garantias específicas que referido sistema é capaz de oferecer. Uma democracia, portanto, pressupõe um cenário em que as liberdades estejam asseguradas, tanto no plano coletivo, como no individual<sup>108</sup>.

Ao abordar as transformações ocorridas no campo do direito constitucional, não seria desarrazoado afirmar que a busca por liberdades foi o que moveu a sociedade em busca de um modelo político que preservasse os direitos individuais. O exercício de liberdades em um sentido coletivo, confere ao Estado a função de garantir ao cidadão, de maneira particular, o exercício pleno de seus direitos. Essa função o coloca como garantidor dos direitos e liberdades e, ao mesmo tempo, como responsável por limitá-los, proporcionando à coletividade as mesmas garantias. Ao enfrentar o tema das liberdades em um sistema democrático, portanto, se deve buscar a proteção e a garantia do exercício efetivo dos direitos do cidadão nas esferas civil, política e social, de modo que, em um primeiro plano, este seja capaz de exercer livremente suas opções políticas, tenha a prerrogativa de associar-se e de manifestar-se sem restrições.

Tendo em vista o paradigma entre os diversos tipos e formas de se exercer as liberdades no contexto de uma democracia, é de se questionar: Qual deve ser a postura do Estado frente aos conflitos entre as liberdades individuais e coletivas? Deve o Estado limitar-se a garantir que os direitos individuais não se sobreponham ao interesse coletivo? Sob o ponto de vista da avaliação qualitativa desta dimensão democrática, não se deve verificar tão somente a existência de liberdades. Deve-se

---

<sup>107</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 49.

<sup>108</sup> FIORAVANTI, Maurizio. *Los Derechos Fundamentales: Apuntes de Historia de las Constituciones*. Madrid: Trotta, 2016, p. 17.

avançar no sentido de se detectar se há algum tipo de restrição ao seu pleno exercício. Ocorre que, muitas das vezes, essa limitação é traduzida pela persistência de formas de dominação e dependência que interferem na autonomia pessoal do cidadão em realizar livremente suas opções. Nesse contexto, ganha relevo o fator relacionado à igualdade.

Isto é, não basta que o Estado promova ou permita o amplo exercício das liberdades dos indivíduos, sem que ao mesmo tempo crie condições para que todos os cidadãos tenham acesso às mesmas oportunidades. Ao introduzir esse fator, se está avançando em temas como igualdade de gênero, acesso ao trabalho, garantia de uma educação de qualidade e muitos outros requisitos relacionados ao empoderamento do cidadão, de modo que estes reúnam condições ao pleno exercício de seus direitos.

Nessa linha, GIL CALVO apresenta como saída a proposta de investimento em políticas públicas de proteção social que ampliem o acesso aos cinco tipos de sujeitos em situação de risco: menores, mulheres, maiores, migrantes e minorias<sup>109</sup>. Na mesma direção, deve-se recordar que o informe apresentado pelo PNUD em 2004, anteriormente abordado, chama atenção para a necessidade de se reduzir as desigualdades sociais como forma ampliação dos direitos e garantias dos cidadãos, com vistas ao fortalecimento das democracias dos países latino-americanos<sup>110</sup>.

A igualdade, no que se refere ao ideal de democracia, deve ser vista como meio para que os cidadãos possam efetivamente exercer sua liberdade de escolha e tenham seus anseios atendidos pelo Estado. Sem uma verdadeira igualdade entre sujeitos perante a lei, sem o acesso à educação e à informação, se presentes a segregação e a discriminação, seja por raça, gênero ou origem, dificilmente as decisões priorizarão os interesses coletivos e, com isso, atingirão o estandarte democrático de um governo para o povo<sup>111</sup>. Em um Estado marcado pela

---

<sup>109</sup> GIL CALVO, Enrique. Op. cit., 2010, p. 42.

<sup>110</sup> Cf. PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara, 2004.

<sup>111</sup> Segundo esclarece WARREN, “la norma definitoria de la democracia es una norma procesal de segundo orden: un sistema político debe maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo. En la tradición de la democracia liberal, esta regla de segundo orden está basada en otra norma ética de primer orden: aquella que establece que los individuos que constituyen ‘el pueblo’ poseen el mismo valor moral, de tal manera que cada uno tiene el derecho de participar en el autogobierno colectivo y

desigualdade social, em que não há participação dos cidadãos nos projetos políticos do país, as decisões dos governantes serão unilaterais e favorecerão apenas a parcela da população ou grupos organizados capazes de exercer algum tipo de pressão política.

GIL CALVO adverte ainda que, mesmo que seja tolerável certo nível de desigualdade social, quando esse requisito tende à anormalidade, a ordem e a segurança pública são ameaçadas. O autor refere-se aos bolsões de marginalização e aos seguimentos sociais excluídos, seja por questões de extrema pobreza, por desajuste social ou por diferenças étnicas. Ademais, evidencia o que denomina de zona cinza ou opaca de desigualdade social, composta pela chamada “terra de ninguém”<sup>112</sup>. Essa categoria é composta, tanto pela faixa de pobreza centrada em famílias monoparentais em situação de violação de direitos, como pela desigualdade invisível, que se relacionam às questões de gênero e idade, tais como a discriminação salarial, de acesso a postos de trabalho, posições de poder e liderança, dentre outros.

Logo, são basicamente três as condições relacionadas aos déficits de igualdade que são considerados parâmetros democráticos a serem valorados nessa dimensão: i) a que decorre da estratificação social; ii) a que se refere à segregação em razão do gênero, idade, etnia e nacionalidade; e iii) a que exclui do convívio social determinados coletivos marginalizados, como imigrantes ilegais, menores carentes e, de forma geral, pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A última dimensão acreditada por MORLINO refere-se ao resultado. Nessa vertente procura-se identificar o nível de satisfação dos cidadãos em relação às políticas públicas e à gestão administrativa. Busca-se valorar o nível de resposta do governo quanto às expectativas do cidadão<sup>113</sup>. A valoração desta dimensão passa, em primeiro lugar, pela presença de canais que permitam a intercomunicação entre governantes e governados. Em seguida, procura-se detectar quais são os anseios sociais e se o governo tem respondido de forma positiva a essas necessidades. Essas

---

de beneficiarse de sus resultados. De ello se desprende la norma de igualdad política”. (WARREN, Mark. La Democracia contra la Corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 193, 2005, p. 114)

<sup>112</sup> GIL CALVO, Enrique. Op. cit., 2010, p. 43.

<sup>113</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 53.

exigências devem estar relacionadas ao senso coletivo e não apenas aos grupos sociais organizados. A população, de um modo geral, deve ser atendida, inclusive aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade ou situados à margem do convívio social.

Em sociedades em que as desigualdades sociais são evidentes, como se observa em boa parte dos países latino-americanos, é comum notar a presença de grupos organizados e articulados que exercem fortes pressões sobre os agentes decisores para que tenham suas pretensões atendidas. Os resultados, muitas das vezes, culminam na adoção de medidas que privilegiam apenas grupos de pessoas, corporações, categorias profissionais ou empresas com expressão econômica. A falta de transparência sobre o processo de tomada de decisões, as relações promíscuas entre agentes econômicos e governo e a falta de prestação de contas à sociedade são fatores que, juntos, criam condições para que os interesses dessas categorias sejam atendidos de forma prioritária, em detrimento das reais necessidades coletivas.

Ademais, essa situação representa terreno fértil para a prática de atos espúrios, favorece a corrupção e afasta o Estado dos ideais democráticos. São esses canais privilegiados ou clandestinos que fomentam a indústria do poder, que priorizam a troca de favores, os interesses pessoais ou partidários e permitem a utilização da máquina pública para a manutenção de projetos políticos de concepções duvidosas. O baixo valor desta dimensão pode indicar um duro golpe às democracias. Ao se privilegiar os interesses de uma minoria, acaba-se por sacrificar o conjunto da sociedade, que se vê negligenciada pelo Estado e alijada de suas pretensões.

Segundo GIL CALVO,

aparece así un primer valor negativo de esta variable considerada, la responsividad ante las demandas, que resulta muy distorsionada cuando los poderes públicos quedan sometidos al chantaje de ciertos grupos corporativos (sean gremios, patronales o sindicatos) estratégicamente capaces de tomar como rehenes al resto de ciudadanos. Y lo mismo ocurre con las ONGs, los movimientos sociales o ciertas redes sociales (virtuales o comunitarias), cuyo poder de movilización les dota de acceso privilegiado al poder, dada su capacidad de distorsionar y manipular la agenda pública creando o magnificando falsos problemas<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> GIL CALVO, Enrique. Op. cit., 2010, p. 47.

#### 4. ASPECTOS CONCEITUAIS RELACIONADOS ÀS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Dando sequência à investigação em torno da concepção de democracia, acredita-se ser revelador, ainda, o resultado do esforço em explorar os mais recentes processos de transição verificados na América Latina. Segundo MORLINO, a democracia de um país será o resultado do modelo de transição que vivenciou, das inovações<sup>115</sup> produzidas pelo regime anterior e da duração do modelo opressivo. Ou seja, o impulso que levou à modificação de um regime autoritário (por acordo, compromisso, reforma, ruptura ou colapso), bem como seu legado, deixarão profundas raízes no novo regime político e tornar-se-ão as fundações em que será edificada a democracia<sup>116</sup>.

Quanto maior for a influência do regime anterior, maiores serão as amarras que ao longo do tempo terão de ser desconstruídas. Na mesma linha, KARL aponta que os períodos de transição são cruciais para se entender o desenvolvimento político de um país. Segundo o autor, a forma como se dá a transição, por colapso ou ruptura pactuada, terá grande impacto sobre os desafios que deverão ser enfrentados durante a fase de consolidação das instituições democráticas<sup>117</sup>.

Da mesma forma que a instalação de novas democracias nos anos setenta e oitenta levaram diversos autores a aprofundarem o conceito em torno do termo, muitos foram aqueles que se estenderam no estudo sobre as transições democráticas. O conhecimento produzido permite observar os reflexos dos regimes ditatoriais no arranjo jurídico e institucional das novas democracias, inclusive quanto à formatação das estruturas burocráticas. Ademais, possibilita uma avaliação quanto à persistência de práticas autoritárias, além de questionar se esses países realmente alcançaram a consolidação democrática. Por fim, torna possível uma análise sobre a repercussão

---

<sup>115</sup> O termo inovações no sentido de grau de transformação e institucionalização de regras autoritárias, estabelecimento de padrões e imposição de regras.

<sup>116</sup> MORLINO, Leonardo. Legados Autoritários, Política do Passado e Qualidade da Democracia na Europa do Sul. In: PINTO, Antônio Costa; MARTINHO, Francisco Carlos (Orgs.). *O Passado que não Passa: A Sombra das Ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012, p. 193.

<sup>117</sup> KARL, Terry Lynn. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, v. 23, n. 1, 1990, p. 8.

da ditadura militar instalada no Brasil, em 1964, na institucionalização dos órgãos comprometidos com a integridade do serviço público e com o combate aos desvios de poder.

O'DONNELL E SCHMITTER sustentam que as transições democráticas estão limitadas, por um lado, pelo início do processo de dissolução dos regimes autoritários e, por outro, pelo estabelecimento de alguma forma de democracia, o retorno a algum tipo de regime autoritário ou o surgimento de alguma alternativa revolucionária. Ademais, esclarecem que como normalmente os procedimentos a serem adotados no novo sistema político não estão previamente ajustados, isso leva a intensas disputas entre os atores do processo de transição, em que está em jogo não apenas os interesses pessoais dos políticos ou dos que estes afirmam representar, mas o estabelecimento de regras que definirão os perdedores e os ganhadores<sup>118</sup>.

Segundo os autores, em um sistema autoritário pode haver ainda uma certa tolerância e abertura do regime com a intenção de aliviar pressões e arrefecer os ânimos sem que isso implique a alteração da estrutura autoritária, levando a uma “democracia tutelada”. Alternativamente, os moderados poderiam favorecer o início do processo de democratização, restringindo liberdades e impondo mecanismos que contivesse a expansão democrática, o que levaria a uma espécie de “democracia limitada”<sup>119</sup>.

A definição do futuro do novo regime conta com a participação ativa dos governantes e parlamentares ideologicamente alinhados ao modelo anterior, o que influenciará em maior ou menor grau a institucionalização de órgãos capazes de garantir os princípios democráticos. CÁRDENAS GRACIA esclarece que no período de transição existem negociações políticas de grande complexidade e soluções que dependem da habilidade e confiança dos atores envolvidos. Segundo o autor, no momento que coincide com a fase inicial da transição, as questões centrais giram em

---

<sup>118</sup> O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. v. 4. Buenos Aires: Paidós, 1988, pp. 19-20.

<sup>119</sup> *Ibidem.*, pp. 23-24.

torno dos procedimentos políticos e das discussões e negociações sobre o desenho constitucional e legal do novo regime<sup>120</sup>.

Cada nova democracia deverá encontrar um caminho para atingir um modelo que contemple requisitos mínimos e avance na qualidade. Como não existe uma fórmula pré-concebida ou mesmo um manual de como se construir uma democracia, não serão todos os países que iniciam o processo de democratização que lograrão alcançar seu termo. Contudo, resta indagar: quando um país terá completado seu ciclo de transição rumo à consolidação democrática?

NINOU GUINOT adverte que sob o ponto de vista regime-sociedade civil, a consolidação implica a ampliação do reconhecimento das estruturas e normas, com vistas à solução pacífica de conflitos, no suporte ao compromisso institucional e a busca progressiva pela legitimação do regime<sup>121</sup>. JUAN LINZ, por outro lado, prescreve que até que os representantes eleitos do novo regime restabeleçam ou inaugurem uma nova estrutura constitucional, em que estejam definidas as funções dos diferentes organismos governamentais, não se pode considerar que a democracia esteja efetivamente estabelecida. O autor vai além e admite que, além do arranjo jurídico, deve haver certas “políticas constituintes” que vinculem a sociedade ao novo modelo político. Políticas essas que simbolizem a mudança e que de algum modo transformem as relações sociais construídas no bojo do regime anterior<sup>122</sup>.

Um ponto central e de grande importância no processo de transição refere-se ao sistema de partidos políticos. O nível de organização da oposição durante o regime autoritário representa fator determinante no período de democratização. A existência de uma oposição articulada e atuante, mesmo que em número reduzido, terá o condão de interferir no estabelecimento de regras para a instauração do novo sistema político e frear o entusiasmo dos partidários ao regime autoritário na manutenção de modelos que lhes favoreçam. É perceptível a intensa movimentação dos antigos líderes para

---

<sup>120</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, v. 158, 1994, p. 28.

<sup>121</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Transición y consolidación democrática en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Época, n. 82, 1993, p. 131.

<sup>122</sup> JUAN LINZ, J. Del autoritarismo a la democracia. *Centro de Estudios Públicos*, n. 23, 1986, pp. 48-50.

se ajustarem à nova realidade e continuarem exercendo influência nos rumos do país.

Conforme observa NINOU GUINOT,

(...) la condición principal del cambio continuo es el papel central que desempeña la élite gobernante del régimen autoritario, que es quien dirige la transición a través de viejas normas, para poder controlar el cambio y legitimar mejor el proceso de transformación ante los actores sociales ligados al viejo régimen. La razón por la cual la élite está dispuesta a hacerse el «harakiri», en un momento dado, es que una parte de ella percibe que no puede bloquear el cambio si no es utilizando recursos coercitivos tan importantes, que podría llevarla a costos demasiado arriesgados<sup>123</sup>.

JUAN LINZ adverte que o êxito da transição requer um mínimo de confiança na lisura do processo de institucionalização e na aplicação das regras previamente definidas por aqueles responsáveis pela condução das mudanças. A continuidade no poder de personagens do antigo sistema político nessa fase de substituição, segundo o autor, teria o condão de neutralizar os temores dos que defendem a manutenção do regime, especialmente os componentes das forças armadas. Ademais, teria a capacidade de moderar as demandas e atividades dos que desejam mudanças mais radicais<sup>124</sup>.

Em sentido oposto, o autor observa que a transferência do poder para a oposição antes da realização de eleições implicaria a desintegração do aparato estatal, o esvaziamento do poder e a abertura para que grupos da oposição, a pretexto de iniciarem as mudanças, assumissem o poder em detrimento dos valores democráticos, privando a população de escolher seus representantes. Este é um momento crucial na construção do novo regime democrático. O ímpeto por mudanças que impulsiona a oposição pode significar retrocessos, ao tempo em que sua passividade pode simbolizar a prevalência dos ideais autoritários em uma democracia deficiente<sup>125</sup>.

A oposição, antes subjugada e relegada a uma posição secundária, encontra na transformação do regime a oportunidade para assumir posições de destaque e emplacar projetos políticos sufocados pelo governo autoritário. Uma tendência nos

---

<sup>123</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Op. cit., 1993, p. 130.

<sup>124</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1986, p. 29.

<sup>125</sup> Ibidem., p. 30.



processos de redemocratização é a restauração de partidos que foram suprimidos no regime arbitrário. Isso não significa, contudo, a reconstrução do mesmo sistema de partidos existente antes da ocupação opressora. Ademais, mesmo que se recriem os velhos partidos – com os mesmos nomes, os mesmos líderes e as mesmas ideologias –, o tempo, a conjuntura econômica e social e, acima de tudo, a experiência autoritária, promoverão mudanças no novo sistema de partidos e marcarão a sua trajetória.

Fator determinante na “continuidade” dos modelos dos regimes autoritários na nova democracia refere-se à duração do regime, as motivações que levaram à sua queda e o tipo de transição que se sucedeu. JUAN LINZ argumenta que:

Parece probable que la extensión temporal alcanzada por determinado régimen autoritario y cómo se constituyó en un sistema político de funcionamiento normal, en el cual muchas personas que no aprobaban vivieron e hicieron sus carreras sin haber conocido otro, dificulta mucho más la purga. Una restauración tras un breve interludio autoritario, como el caso de Grecia, torna más factibles este tipo de políticas de "limpieza". Ciertamente, para aquellos que han sufrido bajo un régimen autoritario, tales políticas representan un elemento fundamental de la transición, pero desde la perspectiva de aquellos que no fueron opositores al régimen y que lo aceptaron como autoridad legal, por haber sido el único régimen bajo el cual desarrollaron sus vidas y sus carreras, aparecen como punitivos e injustos y generan una base de oposición y problemas para más adelante<sup>126</sup>.

Além dos aspectos políticos, a abertura do processo de transição deve envolver o convencimento dos cidadãos sobre os valores de uma democracia. É preciso que a população entenda as mudanças propostas e perceba os benefícios das liberdades e garantias contra as arbitrariedades do poder. Ademais, devem ser criadas as condições para que a sociedade seja capaz de tomar as rédeas do futuro do país e influenciar diretamente na escolha de líderes, de modo que estes efetivamente atendam aos reclames sociais.

JUAN LINZ lembra que as expectativas dos cidadãos com a chegada da democracia muitas vezes são acompanhadas do desejo de melhorias em sua posição social e econômica. Contudo, sublinha o autor que a ampliação de liberdades, tais como as associadas à relação de trabalho, à associação sindical e ao direito de greve, embora representem tais mudanças, não implicam benefícios materiais imediatos,

---

<sup>126</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1986, p. 52.

haja vista estarem mais atrelados à situação econômica do país, do que às transformações políticas e institucionais<sup>127</sup>.

Vale registrar que parte relevante dos estudos sobre transições democráticas partiram da premissa de que os atores do processo se resumem às elites políticas, desconsiderando o papel dos movimentos sociais, sindicatos, sociedade civil organizada e demais representantes das massas. Nesse sentido, é pertinente rememorar os argumentos de BUNCE, para quem analisar os fatores que levaram à democratização com um olhar apenas nas lideranças políticas implicaria assumir que:

“(…) ce sont les élites, et non la société; la politique, et non économie; les processus internes, et non les influences internationales, qui sont les facteurs cruciaux de la démocratisation; que la démocratie peut être confectionnée, qu’il y faut simplement quelque habileté (cf. en particulier Di Palma 1990); que certaines parmi les nouvelles démocraties ont été mieux confectionnées que d’autres, en raison des différences dans les modèles institutionnels mis en oeuvre, dans les modes de transition et aussi dans le hasard des loteries d’où sortent les leaders politiques<sup>128</sup>.

É interessante notar que o processo de transição democrática guarda estreita relação com o grau de desenvolvimento de um país. Conforme aponta WHITEHEAD (*apud* NINOU GUINOT), mais além que os problemas internos e estruturais da América Latina, é conveniente recordar que a situação geopolítica, a conjuntura econômica mundial, o contexto internacional e os interesses dos países e dos detentores de poder não foram similares nos processos de transição europeus e latino-americanos. O autor esclarece que as diferenças entre os continentes são diversas, chamando atenção para a diversidade de suas sociedades civis e políticas, as diferenças funcionais que ocupam os atores políticos e sociais, a desigualdade social e estratificação da sociedade, bem como as discrepâncias conceituais e ideológicas<sup>129 130</sup>.

---

<sup>127</sup> Ibidem., p. 50.

<sup>128</sup> BUNCE, Valerie. Quand le lieu compte spécificités des passés autoritaires et réformes économiques dans les transitions à la démocratie. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 4-5, 2000, p. 635. “(…) são as elites e não a sociedade; a política e não a economia; os processos internos e não as influências internacionais que são os fatores cruciais da democratização; que a democracia pode ser confectionada, que é necessário simplesmente alguma habilidade (ver em particular Di Palma, 1990); que algumas das novas democracias foram melhores confectionadas que outras, em razão das diferenças de modelos institucionais utilizados, de modos de transição vivenciados e inclusive na loteria de onde emergem líderes políticos”. (tradução livre do autor)

<sup>129</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Op. cit., 1993, p. 108.

<sup>130</sup> Cf. WHITEHEAD; Laurence. Aspectos internacionales de la democratización. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (Eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, v. 3, Madrid: Paidós, pp. 15-78, 1988.

Por seu turno, JUAN LINZ esclarece que não é tarefa simples apontar quais condições contribuem para a consolidação e a conseqüente estabilização do novo regime democrático. Contudo, admite que em sociedades com problemas sociais e econômicos graves, que constituem uma ordem social injusta, em que parte da população se sente excluída, democracias que não ofereçam respostas rápidas e eficazes aos problemas que afligem os cidadãos serão constantemente desafiadas pelos descontentamentos das massas, o que poderá levar a conflitos violentos, revoluções ou regressões autoritárias<sup>131</sup>.

A transição democrática adotada na América Latina contrasta com o modelo pluralista adotado na Europa no fim dos regimes autoritários. NINOU GUINOT evidencia que as diferenças se relacionam a determinados fatores estruturais que dificultam a democracia política, atrelados, em grande parte, às graves desigualdades socioeconômicas, à posição dos países latino-americanos na comunidade econômica internacional e à cultura política vinculada a padrões ideológicos que primam pela homogeneidade como base de seu sistema político. Além disso, a acadêmica elucida que no período marcado pelo fim da segunda guerra mundial os países da Europa ocidental retomaram as práticas democráticas, adotando um modelo de Estado de bem-estar intervencionista e assistencial, no contexto de uma economia de livre mercado. Promoveu-se uma democracia representativa, calcada em partidos políticos com forte penetração social, grande coesão ideológica e poderosa capacidade de mobilização, erguida sobre os alicerces de um sólido sistema de partidos<sup>132</sup>.

Nesse contexto, países como Espanha, Portugal e Grécia, que em um primeiro momento não adotaram o regime democrático e insistiram em modelos autoritários, foram excluídos do mapa político do continente. Somente após a retomada do processo de democratização na década de setenta, a partir de pressões para se ajustarem ao novo modelo, que esses países voltaram a figurar como atores no cenário europeu. Esse processo resultou na formação de uma complexa rede de instituições, acordos internacionais de comércio e severas punições às transgressões dos ideais democráticos<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1986, p. 54.

<sup>132</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Op. cit., 1993, pp. 111-114.

<sup>133</sup> Ibidem., pp. 111-114.

#### 4.1. OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DAS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS

Firmados alguns fundamentos sobre as transições democráticas, avança-se sobre seus elementos constitutivos. A primeira etapa da democratização de um país costuma se dar com o processo de liberalização, consistente na abertura e maior tolerância do regime autoritário, além da ampliação das liberdades civis. Significa dizer que, o enfraquecimento ou colapso do modelo autoritário impõe a necessidade de mudanças e reestruturação do sistema político. JUAN LINZ argumenta que “la falta de eficacia de los regímenes, su incapacidad para satisfacer las expectativas de la sociedad y para resolver los apremiantes problemas internos y externos, es una fuente básica de su crisis”<sup>134</sup>.

PRZEWORSKI indica pelo menos quatro razões para o início da liberalização: i) o regime autoritário cumpriu com as necessidades funcionais que lhe deram origem; ii) o regime perde sua legitimidade; iii) os conflitos internos tornam-se insustentáveis dentro da coalizão governante; e iv) as pressões externas que obrigam o regime a se revestir de uma aparência democrática<sup>135</sup>. Sobre os fatores que podem contribuir para a descontinuidade dos regimes autoritários, JUAN LINZ acrescenta que a duração do regime, as mudanças ideológicas verificadas desde sua instalação, as variações no cenário econômico e social, bem como as alterações na composição e lideranças, são motivos que justificam o início do processo democrático<sup>136</sup>.

Independentemente das razões que levam à abertura do regime autoritário, após a inauguração do processo de liberalização torna-se muito difícil prever seu resultado. Apesar de os detentores do poder acreditarem que ganharão legitimidade e alguma sobrevida no comando, a história das transições democráticas na América Latina prova o contrário. Iniciado o processo, sucedem as negociações entre governo e oposição, consolidando um caminho sem volta. Nesse contexto, são definidas algumas garantias ao modelo anterior, como anistias, e são estabelecidos os

---

<sup>134</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1986, p 17.

<sup>135</sup> PRZEWORSKI, Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. (Eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. v. 3, Madrid: Paidós, 1988, p. 84.

<sup>136</sup> JUAN LINZ, J. Transition to Democracy. *The Washington Quarterly*, v. 13, 1990, pp. 146-148.

procedimentos para a transição democrática, que tende a florescer com o restabelecimento do modelo vigente antes do período autoritário ou com a aprovação de uma nova constituição. Elucida JUAN LINZ que:

El proceso de liberalización reduce, a su vez, los incentivos para participar en las instituciones del régimen, particularmente en el ya debilitado partido único y sus filiales. La liberalización y su concomitancia, el creciente espacio para el dominio de la ley, conducen hacia un constante poner a prueba los límites de la libertad y del poder y, en consecuencia, los frecuentes incidentes de represión que se revierten en el proceso frustrarán las expectativas y producirán creciente desencanto. De este modo, la liberalización, más que prevenir o neutralizar el crecimiento de la oposición, la nutre. Obviamente, existe la posibilidad de volver a la opresión, aunque ahora sin el apoyo que tuvo inicialmente, sin legitimidad y, por lo tanto, a un mucho mayor costo.<sup>137</sup>

Da fase preliminar de negociação, o processo tende a evoluir para uma interação mais acentuada entre as elites governantes e a população, marcando a participação dos grupos organizados, sindicatos e entidades corporativas. Esse é um ponto de forte tensão nas negociações. Na medida em que as elites governantes perdem as garantias e a segurança que um regime autoritário gera aos seus interesses, estas acabarão por negociar a redução de privilégios e o monopólio sobre as decisões, o que representará perda de poder. CÁRDENAS GRACIA, em referência as reflexões de JUAN LINZ, esclarece que tanto a falta de eficácia, como a perda de legitimidade do governo são decisivas nos processos de liberalização. A estabilidade de um regime não pode estar baseada exclusivamente na intimidação, auto interesse e passividade da população, mas deve produzir resultados que justifiquem sua manutenção<sup>138</sup>.

Sobre a fase de negociações, JUAN LINZ assinala que na transição para a democracia podem ser observados três formas principais de acordos envolvendo governo e oposição, consistentes em: reforma, ruptura ou retirada. Dependendo do caminho trilhado é possível constatar a maior ou menor interferência do regime autoritário na nova democracia. Nessa conjuntura, deverão ser considerados o tempo em que sucederá a transição democrática, a tolerância e a incorporação no novo

---

<sup>137</sup> JUAN LINZ, J., Op. cit., 1986, p. 21.

<sup>138</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando. *Transición Política y Reforma Constitucional en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, v. 158, 1994, p. 33.

regime de modelos burocráticos reservados. Esses modelos referem-se aos padrões inspirados na força e na ordem, bem como nas atividades que privilegiam a repressão e a opressão<sup>139</sup>.

A reforma tem início no seio do próprio regime autoritário e dos detentores do poder. Nessa modalidade, as interações entre os reformadores e os conservadores são de grande importância na construção de um projeto de mudanças. Como se trata de uma composição, é imperioso que, além da capacidade dos reformadores de levar adiante suas ideias, exista um cenário em que o governo detenha mais força que a oposição e que esta não seja composta por uma maioria extremista. JUAN LINZ esclarece que as pressões populares podem fazer com que os moderados da oposição e os reformistas do governo levem a cabo um plano de “reforma pactuada”<sup>140</sup>  
141.

Nesse contexto a fixação de uma data para a celebração de eleições livres tem a capacidade de reduzir as pressões pela entrega imediata do poder. O compromisso para a realização de eleições livres e regulares tem o potencial de acelerar o processo de transição e a capacidade de legitimar o governo atual frente à oposição moderada. Além disso, produz o arrefecimento das mobilizações orientadas ao derrocamento do governo, fazendo com que os líderes oposicionistas assumam posições responsáveis e posterguem suas exigências a favor de mudanças políticas substanciais para momento posterior às eleições.

Caso a oposição seja mais forte estar-se-á diante de uma ruptura. Nessa situação, o governo sai derrotado e perde o poder efetivo de governar. Normalmente essa condição de colapso é resultado de fatores econômicos críticos, de derrotas e enfraquecimento do atual governo em decorrência de guerras ou de outros fatos graves, que culminam na perda total de legitimidade e impedem a manutenção no poder. Ademais, relacionam-se com as debilidades dos reformadores governistas em produzirem as mudanças necessárias rumo à democratização.

---

<sup>139</sup> JUAN LINZ, J., Op. cit., 1990, p. 143.

<sup>140</sup> JUAN LINZ, J., Op. cit., 1986, pp. 34-35.

<sup>141</sup> CÁRDENAS GRACIA esclarece que “en los regímenes autoritarios es en donde con mayor frecuencia ocurren transiciones a través de la reforma pactada, ruptura pactada, la cual es acordada entre los moderados del régimen y de la oposición”. (CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando. Op. cit., 1994, p. 38)

Isso leva à tomada do poder pela oposição, inclusive com o uso da força, promovendo-se uma verdadeira perseguição aos líderes autoritários, que podem ser condenados, exilados ou mesmo executados. O final desse processo corresponde a fase mais turbulenta. Coincide com a luta pela distribuição do poder e escolha dos novos líderes. Desse embate, poderá surgir um novo regime autoritário ou a abertura democrática, a depender da prevalência de moderados inclinados à democracia ou de conservadores radicais e antidemocratas<sup>142</sup>.

Por sua vez, a retirada refere-se a uma situação intermediária em que os grupos dominantes, tanto da oposição como do governo, reconhecem que não são capazes isoladamente de determinar o futuro político do país. A transição derivada desse modelo constitui um meio termo entre a ruptura e a reforma. Se por um lado observa-se um governo autoritário sem vigor para levar adiante seu projeto de poder, por outro, verifica-se uma oposição igualmente sem condições de assumir isoladamente o comando do país. Essa conjuntura leva a uma saída negociada, em que o governo autoritário acaba de certa maneira influenciando o processo de transição, mas sem o vigor para impor as condições que lhe favoreçam.

Dentre outros fatores que podem ser prejudiciais à democratização de um país, a situação dos detentores do poder nos modelos autoritários após a queda do regime representa um elemento importante a ser considerado. A exposição desses sujeitos ao risco de responderem a processos e serem condenados por crimes atentatórios aos direitos humanos, às liberdades e à vida durante o período ditatorial podem representar dificuldades à abertura democrática. Isso leva normalmente a intensas negociações para o estabelecimento de salvaguardas aos protagonistas do período autoritário, de modo que não sejam processados e condenados por suas ações perpetradas durante a fase opressora. A respeito desse obstáculo às transições, JUAN LINZ ressalta que:

---

<sup>142</sup> Sobre o assunto, JUAN LINZ esclarece que, “el colapso de un régimen autoritario puede o no generar las condiciones para la instauración de la democracia política”. (...) “No pocas veces, la crisis de un determinado gobierno e incluso de un régimen autoritario conduce hacia su sustitución por otro similar, muchos países han observado sucesivos golpes militares, ocasionalmente de distinto sello ideológico, y, en otros casos, el colapso de tal régimen ha supuesto alternativas autoritarias revolucionarias”. (JUAN LINZ, J., Op. cit., 1986, p. 16)

Un problema muy espinudo que deben enfrentar todas las transiciones es la interrogante en relación a la responsabilidad de los gobernantes no-democráticos previos, en especial lo que se refiere a violaciones de los derechos civiles, específicamente cuando no pueden justificarse aun dentro de la legislación de aquel régimen, como la tortura y las purgas en el seno de las fuerzas armadas, de la burocracia e incluso de las actividades privadas, como en las grandes empresas.<sup>143</sup>

Chamando atenção para a situação das forças armadas nas transições latino-americanas, NINOU GUINOT recorda que se trata de um dos pontos mais polêmicos a serem considerados. Os militares, por sua natureza e ideologia cartesiana de manterem a ordem por meio da força e justificarem suas ações em cima dessa condição, dificilmente irão se resignar e se submeter de forma complacente aos governos civis, o que os torna potencialmente perigosos ante a possibilidade de perderem o controle, mesmo que de maneira parcial, criando reservas ou nichos de poder “político” que podem representar ameaças ao exercício pleno da democracia<sup>144</sup>. CÁRDENAS GRACIA observa que na redemocratização conduzida pelas forças armadas como instituição, em virtude de um fracasso militar ou de uma crise de legitimidade ou eficácia econômica, seus líderes, ao perceberem a ameaça ao seu prestígio e existência, concordarão em entregar o poder aos civis desde que possam preservar alguma posição estratégica no novo regime<sup>145</sup>.

Outros aspectos dignos de destaque são a irreversibilidade e imprevisibilidade. Iniciado o processo de liberalização, o resultado é inestimável, trazendo incertezas ao futuro do país, reflexos na economia e no meio social. Essas condições impõem a criação de regras que amenizem os efeitos negativos das transições, o que pode levar a uma espécie de “garantismo”. Para explicar o termo, GIUSEPPE DI PALMA desenvolve três cenários distintos de análise que, acredita-se, podem ser correlacionados às três variantes de transições que foram tratadas nos parágrafos antecedentes. Ao confrontar esses modelos, é possível concluir que quanto maiores forem as garantias, maior será o protagonismo dos atores do regime autoritário na formatação e iniciação do processo de democratização. Em sentido

---

<sup>143</sup> JUAN LINZ, J., Op. cit., 1986, p. 51.

<sup>144</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Op. cit., 1993, p. 127.

<sup>145</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando. Op. cit., 1994, p. 40.



inverso, a falta de garantias a esses agentes assinala a baixa influência do governo no modelo de transição, indicando um cenário de ruptura<sup>146</sup>.

DI PALMA adverte que, no primeiro cenário a balança do poder pende para o governo autoritário. Nessa perspectiva, os grupos dissidentes passam a negociar saídas vantajosas, indicando que os arranjos estarão cercados de garantias aos seus componentes e que a condução do processo ficará a cargo da situação, promovendo reformas pontuais e superficiais no modelo atual. Justifica o início do processo de transição como uma antecipação aos movimentos democráticos, o que permite ao governo estabelecer a agenda de transição, além de ditar as regras do jogo<sup>147</sup>. Assim, nota-se uma convergência de ideias em relação ao modelo de reforma pactuada.

No segundo cenário, observam-se atores extremos de direita e de esquerda e a figura do intermediário, que é o responsável por levar à frente o projeto democrático. A maior preocupação da direita, além da garantia de que seus precursores não serão perseguidos, é a de que a transição não leve a economia à ruína, à socialização excessiva dos fóruns decisórios e à implementação de políticas que remetam ao modelo socialista. Já a esquerda, no intuito de que sejam promovidas as reformas necessárias, acabará por se sujeitar à democratização gestada no ventre do regime autoritário. Contudo, criará resistências aos modelos que privilegiem a manutenção do poder e se oporá fortemente ao “continuísmo”. Destarte, o papel do intermediário consiste em compor os distintos interesses e em propor saídas negociadas<sup>148</sup>. É possível perceber que este modelo guarda relação com a retirada.

A última hipótese, representa o modelo apto a produzir grandes turbulências no cenário político, provocando reformas profundas nas áreas econômicas e sociais. Caracterizado pela ruptura com o regime anterior, a oposição tomará a dianteira do processo de transição e ditará suas prioridades. Nessas circunstâncias, a direita sairá derrotada, sem garantias e sujeita às consequências políticas e jurídicas do novo sistema. Existe um latente risco nesse cenário de radicalização ou antítese do regime

---

<sup>146</sup> Cf. DI PALMA, Giuseppe. How Crafting Can Help the Transfer of Loyalties. Cap. 4. In: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Los Angeles: University of California Press, 1990, pp. 44-75.

<sup>147</sup> Ibidem., p. 61 et seq.

<sup>148</sup> Ibidem., p. 51 et seq.

autoritário, pois sem um equilíbrio de forças entre situação e oposição (direita e esquerda), os ideais democráticos podem ceder espaço a outra espécie de autoritarismo<sup>149</sup>.

Caminhando para a última fase da transição democrática, depara-se com a noção de consolidação democrática. Segundo MORLINO, este momento refere-se ao “proceso de fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las diferentes estructuras y normas democráticas, influido por el transcurso del tiempo”<sup>150</sup>. Essa alegação leva ao entendimento de que a consolidação democrática decorrente de transições bem-sucedidas põe fim a incertezas e a provisoriedade do modelo de passagem. Refere-se a um dado momento em que, tanto os atores políticos como a população depositam sua confiança nas instituições, com base no valor de ordem que nelas reconhecem.

No mesmo sentido, O'DONNELL E SCHMITTER esclarecem que o processo de transição termina quando cessa a condição de anormalidade na vida política, quando os atores já ocupam seu lugar na estrutura do Estado, há aplicação das leis e atenção às regras, há instituições capazes de mediar os conflitos, além de existirem procedimentos explícitos e bem definidos aplicáveis à tomada de decisão<sup>151</sup>. Na visão de JUAN LINZ, isso ocorre quando não há quem considere outra alternativa à democracia para a obtenção do poder. Sintetiza o autor: a democracia deve ser vista como o “único jogo possível”<sup>152</sup>.

Como se pôde observar, não há grandes divergências a respeito do tema. A dificuldade em torno das consolidações democráticas, porém, circunscreve-se em precisar suas nuances, identificando situações que marcam seu início e seu termo<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> Ibidem., p. 66 et seq.

<sup>150</sup> MORLINO, Leonardo. Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. n. 35, 1986, p. 16. Além disso, o autor acrescenta: “Así, pues, allí donde eso no ocurra inmediatamente y se plantee un problema de ese tipo, consolidación significa también «ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, conocimiento cada vez mayor en la aceptación y apoyo al compromiso institucional, reconocimiento de la bondad de la fórmula de la ‘incertidumbre limitada’, o bien, en una palabra, progresiva ampliación de la legitimidad del régimen»”. (Ibidem., p. 16)

<sup>151</sup> O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. Op. cit., 1988, p. 105.

<sup>152</sup> JUAN LINZ, J., Op. cit., 1990, p. 156.

<sup>153</sup> Por outro lado, poder-se-ia questionar inclusive, dada a constante evolução do termo, se é possível falar em democracia consolidada. Para isso, teríamos que assumir que não há possibilidade, *a priori*, de regresso autoritário ou a adoção de um outro regime político.

Para que seja possível entender esse momento, em que vigora um cenário de normalidade e confiança, devem ser confrontadas teoria e realidade. Diante dessa complexa tarefa, mas motivado pela expectativa de encontrar respostas sobre o resultado do processo de transição das ditaduras latino-americanas, especialmente quanto à presença dos legados autoritários e sua influência no processo de institucionalização do novo regime, no tópico seguinte será produzida uma análise detida sobre o tema das consolidações democráticas, aproximando a discussão da realidade latino-americana, em especial a situação brasileira.

## **5. A (NÃO) CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA LATINA**

Sugerir uma resposta minimamente coerente para afirmar se o conjunto de países latino-americanos alcançou uma democracia consolidada significaria tornar infrutífero, já no início desta discussão, o exercício de investigação ora proposto. Seria negar a evolução conceitual do termo democracia, ou mesmo tornarem superficiais as análises sobre tema tão complexo, aglutinando situações particulares, conjunturas econômicas, políticas e sociais, em uma mesma solução reducionista. Esse exercício de abstração teria o potencial de desconstruir os argumentos expostos, minando a busca por evidências quanto à influência que os legados autoritários ainda exercem sobre as instituições públicas.

Consciente da impossibilidade de congregar em um único plano uma diversidade de países com características tão distintas e processos de transição democrática particulares, neste tópico pretende-se fomentar uma discussão sobre o estágio de maturidade em que se encontram as democracias latino-americanas, adotando-se, como parâmetro, os esforços regionais para a consolidação do modelo representativo. Ciente da advertência do parágrafo inicial, é de se registrar que não se circunscreve ao estudo ora proposto avançar sobre as particularidades de cada democracia e de que maneira a herança autoritária continua afetando seus governos<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Segundo adverte RIAL, seria um esforço exorbitante de abstração tentar agrupar em uma mesma análise o conjunto dos países latino-americanos, haja vista ser de alta complexidade assumir como

A finalidade deste debate restringe-se em ressaltar pontos de convergência sobre o nível das democracias latino-americanas, para fins de se estabelecerem as bases para o exame relativo à transição democrática brasileira, o nível de consolidação de suas instituições e o estado da arte em que se situam os atores responsáveis por levar o projeto democrático a um nível superior. Com o objetivo de estimular o debate, questiona-se: considerando as graves crises econômicas, as desigualdades sociais e a pobreza, o nível de corrupção, bem como a influência das ditaduras militares no atual modelo político, pode-se afirmar que, ultrapassadas três décadas do fim do período autoritário, a América Latina vive uma democracia consolidada?

Um primeiro caminho para o enfrentamento da questão refere-se à compressão da extensão do termo “consolidação democrática”. Conforme argumentado no tópico antecedente, é plausível assumir que a consolidação representa a etapa final da transição democrática, ou seja, o momento que ocorre a estabilização do regime democrático. Porém, como apontar o momento inicial e o termo final desse processo? Se adotarmos como parâmetros os conceitos minimalistas apresentados no início desta pesquisa, a consolidação democrática seria decorrência natural da realização de eleições “limpas, justas e regulares”.

Ocorre que a concepção em torno do termo democracia ganhou contornos mais complexos com a terceira onda de democratização mundial e essa barreira, de certa forma, foi superada. Dada a evolução conceitual do termo, não é desarrazoado afirmar que esses parâmetros atualmente já não são suficientes para caracterizar uma democracia representativa. Sob o viés da qualidade, observa-se que por mais que uma democracia tenha alcançado a maturidade, sempre haverá espaço para avançar. Talvez seja esse o propósito!

Acadêmicos como O'DONNELL, SCHMITTER, MORLINO E JUAN LINZ apresentam pistas sobre o momento final deste ciclo de transição. Concluem que a consolidação democrática é aquela que põe fim aos momentos de incerteza introduzidos pelo novo

---

homogênea, nos planos políticos, econômico, social e cultural, região geográfica tão extensa e diversificada. (RIAL, Juan. Les transitions en Amérique Latine au seuil des années quatre-vingt-dix. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 128, 1991, p. 303)

modelo. Imputam à cessação da anormalidade e ao fator tempo, aliados às características em termos de procedimento, conteúdo e resultado, os elementos centrais de legitimação do regime. Advertem, porém, que essa normalização não pode se resumir ao plano político, mas deve alcançar o conjunto da sociedade. Nesse contexto, assumem que a democracia deve ser vista como a única alternativa legítima para a realização dos anseios sociais<sup>155</sup>.

A fim de desvendar se os países latino-americanos, especialmente o Brasil, caminham para a consolidação, NINOU GUINOT, valendo-se de seis indicadores de maturidade democrática, apresenta alguns elementos que induzem a uma reflexão sobre o tema<sup>156</sup>.

O primeiro refere-se à manutenção do compromisso democrático. Ou seja, vencido período suficiente para que se constate a continuidade do acordo pela democracia, deve haver um reconhecimento dos atores políticos e dos cidadãos de que se está diante de um regime político ideal, em que prevalece a igualdade política e estão garantidos direitos e liberdades. A autora assume que a maior parte dos países latino-americanos ainda têm encontrado dificuldades para a sustentação dos seus pactos democráticos.

O segundo consiste no respeito às leis e na necessidade de que sua aplicação seja estendida de forma igualitária a todos os cidadãos. Quanto a este ponto, a autora observa momentos de deslealdade por parte da oposição política, o que impõe a deslegitimação das novas democracias. Além disso, é preciso registrar que as desigualdades são uma marca da região, o que reflete na falta de isonomia na aplicação das leis.

O terceiro chama atenção para a importância da neutralidade ou neutralização das forças armadas. Ressalta a indispensabilidade de aceitação por parte dos militares do novo sistema político. Na visão da autora, esse critério tem-se tornado um forte obstáculo à consolidação democrática na região, na medida em que os militares

---

<sup>155</sup> Os conceitos apresentados pelos autores foram apresentados na parte final do tópico relativo à conceituação de transições democráticas.

<sup>156</sup> NINOU GUINOT, Carmen. Op. cit., 1993, pp. 131-133.

ainda ocupam posições relevantes nas estruturas decisórias de muitos dos países latino-americanos.

O quarto pode ser atribuído aos fatores socioeconômicos. É perceptível a desigualdade social que impera na região e as frustradas expectativas quanto à melhora da qualidade de vida da população. Por outro lado, observa-se que as elites gozam de privilégios e são constantemente atendidas pelos governos com receio de perder apoio e prejudicar a governabilidade, enquanto boa parte da população permanece negligenciada. Essa discrepância produz consequências no cenário político e retarda o processo de transição democrática.

O quinto indicador possui relação com o sistema partidário e o papel desempenhado pelos partidos que o compõe na manutenção e consolidação do modelo democrático. Segundo a acadêmica, os partidos políticos possuem um papel preponderante nas democracias latino-americanas. Em muitos casos resistiram a repressões e perseguições dos regimes autoritários e mantiveram-se fiéis às suas causas. Contudo, a autora defende que não se pode dizer o mesmo dos sistemas de partidos políticos, haja vista terem privilegiado, na maioria das vezes, interesses pessoais e corporativos. Ressalta, ainda, que os sindicatos latino-americanos, em contraposição aos europeus, em muitas ocasiões cooperaram com os governos militares, em atitudes nitidamente antidemocráticas.

Por fim, o sexto critério avalia a atuação do Estado e seu comportamento na economia e nas políticas públicas. Ressalta o poder que os governantes e os partidos políticos exercem no fortalecimento e legitimação do compromisso democrático, por meio do controle e distribuição de recursos. A autora sustenta que essas práticas, quando mal-empregadas, geram atitudes clientelares de apoio ao regime, o que se afasta dos valores democráticos.

Sobre o último ponto, merece registro a visão que será repisada no decorrer desta tese, de que a utilização dos meios e recursos do Estado para angariar o apoio de uma elite que dê sustentação aos projetos de poder do governo favorece um ambiente promíscuo que contribui para a perpetuação de práticas corruptas. A incapacidade do governo de satisfazer as necessidades básicas da população não pode ser suprimida ou minimizada pela “compra” de apoio político. Devem ser

promovidas ações que realmente alcancem o ideal democrático e atendam às reais necessidades da coletividade, sem privilégios.

Em uma análise crítica (de certa forma otimista) sobre a transição democrática na América Latina, NINOU GUINOT conclui que: i) apesar de não se ter alcançado pactos estáveis entres os atores sociais e políticos na América Latina, os níveis de conflitos sociais apresentaram uma diminuição significativa com o surgimento das novas democracias; ii) por mais que se possam observar atitudes de deslealdade democráticas, a oposição tem recusado a se aliar aos dissidentes do regime; iii) não obstante a precariedade das políticas econômicas em contraposição às crescentes necessidades sociais, os indicadores econômicos apontam para uma maior estabilidade na região; iv) não se pode negar que o contexto em que está inserido a América Latina dificulta o término da transição rumo a uma democracia consolidada; e v) finalmente, a autora admite a possibilidade de ocorrerem consolidações parciais ou mínimas, em partes estruturais do regime, sem que isso indique o fim do processo de transição. Aponta que as coalizões formadas entre grupos da classe política com setores da sociedade civil estimulam uma consolidação mais ampla, enquanto a inexistência dessas alianças ou acordos compartimentados refletem uma consolidação parcial ou restrita<sup>157</sup>.

Firmados os alicerces sobre os quais se pretende enfrentar a questão da consolidação democrática, avança-se no debate ao interrogar: qual o tipo de democracia que se pretende construir na América Latina? Essa indagação ganha relevância na dialética democrática da região, na medida em que a esmagadora maioria de seus países viveram ditaduras militares e cruzaram para o novo regime às custas de intensos processos de negociação, sob forte influência de governos autoritários.

Isso leva ao entendimento de que as democracias latino-americanas não decorreram de rupturas. São fruto de reformas pactuadas, em que o governo opressor cedeu, a um alto custo, a transformação do regime<sup>158</sup>. Ou seja, valendo-se de uma

---

<sup>157</sup> Ibidem., pp. 131-133.

<sup>158</sup> Levando em consideração a classificação apresentada por JUAN LINZ no tópico anterior, as transições democráticas podem se dar por: reforma, ruptura e retirada.

posição vantajosa de quem ainda detinha sustentação política suficiente à manutenção do regime, porém pressionado pelas graves crises sociais, econômicas e sociais, pela comunidade internacional e sociedade civil, bem como pelos atores políticos que passaram a ser mais representativos do desejo por mudanças, o governo autoritário optou por iniciar o processo de liberalização e negociar as condições em que transmitiria o poder.

No intuito de complementar a indagação acima formulada sobre o modelo de democracia que se busca para a América Latina, questiona-se: Qual o preço que se deve pagar por uma democracia? É aceitável que se tenha uma transição democrática “fragilizada” na origem, marcada por imposições dos governos autoritários? Aliados aos fatores econômicos e sociais, as respostas para essas perguntas talvez indiquem o porquê de a grande parte (se não a totalidade) das democracias latino-americanas não terem atingido a consolidação de suas democracias, ou mesmo caminharem nessa direção. Podem explicar ainda os enormes déficits democráticos e as situações de retrocessos autoritários, em que não se encontra garantida nem mesmo a democracia eleitoral.

Sob o mote da estabilidade e transição pacífica para a democracia, parte relevante dos trabalhos sobre o tema exaltam a importância de que os partidos de oposição se sujeitem às prescrições do governo autoritário e anuem com uma saída negociada para as crises do modelo opressor. Ideias como as defendidas por HUNTINGTON, em seu livro *Political Order in Changing Societies*, chegam a sugerir o afastamento dos políticos de oposição das massas populares em prol da estabilidade do sistema<sup>159</sup>. BERMEO, em revisão aos trabalhos de O'DONNELL E SCHMITTER, ressalta que uma parte considerável dos textos sobre transições democráticas passam a mensagem de que é preferível que os opositores ao regime autoritário “joguem com segurança”. Ou seja, que apresentem imagens e demandas moderadas, optando pelo “gradualismo”, além de cooperar com a linha branda do regime<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Cf. HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

<sup>160</sup> BERMEO, Nancy. Rethinking Regime Change. *Comparative Politics*, v. 22, n. 3, 1990, p. 362.



Essa estratégia leva à outra reflexão: será possível com o transcorrer do tempo reverter as amarras autoritárias que foram plantadas no nascedouro das novas democracias? Adepto à corrente que afirma que a democracia é o único meio válido para a ampliação dos anseios sociais, defende-se que o caminho a ser percorrido passa pela construção de saídas viáveis em busca de seu fortalecimento.

Essa trilha, conforme vem sendo defendido neste trabalho de investigação, passa necessariamente pelo investimento nos órgãos de Estado responsáveis pela *accountability*, dotando-os de autonomia, capacidade técnica e moral para lidar com os elos fracos das instituições. Como faz crer a insistência acadêmica de O'DONNELL, somente o investimento em mecanismos de transparência e prestação de contas tornará possível encontrar caminhos para as deficiências que assolam as democracias latino-americanas<sup>161</sup>. Além disso, deve-se trabalhar para que os déficits democráticos sejam reduzidos e a população passe a participar mais ativamente da vida política do país.

#### 5.1. OS ESFORÇOS CONJUNTOS DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO NA REGIÃO

Um importante passo à compreensão das democracias latino-americanas consiste em desvendar quais os esforços dos governantes desses países e de seus cidadãos na manutenção do regime político na região. Na busca por pontos de convergências, sem que se pormenorize as democracias de cada país ou mesmo se avalie o contexto em que foram introduzidos esses modelos, uma fonte confiável de pesquisa refere-se à análise quanto aos pactos formais adotados no contexto dos países latino-americanos. Nesse sentido, dois acordos merecem destaque: a Carta Democrática Interamericana (CDI)<sup>162</sup>, aprovada no âmbito da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 11 de setembro de 2001, e a criação

---

<sup>161</sup> Cf. O'DONNELL, Guillermo. Delegationary democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994.

<sup>162</sup> OEA. Carta Democrática Interamericana. Lima, 11 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm). Acessado em 27 de março de 2016.

da organização intergovernamental União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)<sup>163</sup>, em 2008, incluído seu Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia<sup>164</sup>, que entrou em vigor em 19 de março de 2014.

A CDI decorreu de uma iniciativa do governo de transição do Peru, em virtude da descoberta de casos de corrupção envolvendo seu então presidente Alberto Fujimori e sua fuga do País. Um dos objetivos centrais da propositura do acordo era o de reintegrar o Peru à comunidade latino-americana e estabelecer mecanismos eficazes, por meio de ações coletivas dos países integrantes, com vistas à inibição e à adoção de medidas contra investidas antidemocráticas, em que se incluem os golpes de Estado<sup>165</sup>.

O acordo deixa claro, já em seus artigos iniciais, o objetivo de garantir aos povos da América o direito à democracia e a obrigação de seus governos em defendê-la e promovê-la. Ademais, reafirma a essencialidade da democracia para o desenvolvimento social, político e econômico da América Latina. Em uma sequência de artigos, discorre-se sobre os componentes de uma democracia representativa, ressaltando que o exercício do voto, com a realização de eleições periódicas, livres e justas, é a manifestação da soberania popular. Nesse sentido, é destacado o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício, observados o Estado de direito, o pluralismo partidário e a separação e independência dos poderes públicos (artigo 3º).

O documento preconiza que a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governantes, o respeito aos direitos sociais e à liberdade de expressão são componentes fundamentais para o exercício da democracia (artigo 4º). Ressalta a preocupação quanto ao equilíbrio do sistema

---

<sup>163</sup> UNASUL. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acessado em 27 de março de 2016. A UNASUL é composta por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>164</sup> UNASUL. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/PROT\\_COMP\\_DEM\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf). Acessado em 27 de março de 2016.

<sup>165</sup> COOPER, Andrew F. The Making of the Inter-American Democratic Charter: a case of complex multilateralism. *International Studies Perspectives*, v. 5, n. 1, 2004, p. 97.

eleitoral, ressaltando a necessidade de fortalecimento dos partidos políticos, o equilíbrio e a transparência do financiamento das campanhas eleitorais (artigo 5º). Visando ampliar a participação popular na tomada de decisões, defende ser essa uma prerrogativa e uma responsabilidade do cidadão, constituindo condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia, cabendo ao Estado promover e fomentar o exercício desse direito (artigo 6º).

O texto dedica espaço à democracia e aos direitos humanos, asseverando o compromisso com a eliminação de toda forma de discriminação, incluindo as de gênero e racial, a proteção dos povos indígenas e o respeito a diversidade étnica, cultural e religiosa (artigos 7º a 10). No que se refere à correlação entre democracia, desenvolvimento e combate à pobreza, sublinha que esses são fatores de grande impacto na consolidação democrática. Ratifica o compromisso dos Estados membros da OEA com a erradicação da pobreza extrema, com a promoção e observância dos direitos econômicos, sociais e culturais e com a defesa do meio ambiente. Além disso, aponta a educação como o elemento-chave para o fortalecimento das instituições democráticas, primando que uma educação de qualidade deve estar ao alcance de todos (artigos 11 a 16).

Como se pode observar, a Carta Democrática Interamericana elenca de forma ampla quais são os fatores necessários a uma democracia representativa de qualidade, reforçando o sentimento de responsabilidade dos governantes com a coisa pública e a transparência sobre as ações adotadas em nome do povo. O documento avança sobre os limites de uma democracia liberal, que se assenta nos direitos políticos mínimos, alcançando os demais atributos que devem orientar uma democracia plena.

Além dos requisitos de uma democracia ideal, o pacto interamericano estabelece os procedimentos para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática, discorrendo sobre as ações preventivas que podem ser adotadas pela OEA, em caso de risco ao processo político institucional democrático ou ao legítimo exercício do poder (artigos 17 e 18). Além das ações corretivas em caso de ruptura ou alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática (artigo 19).

Apesar da robustez do pacto firmado entre os países membros da OEA e da demonstração de vontade dessas nações na adoção e fortalecimento da democracia, é possível constatar que o acordo, nos moldes propostos, não reúne as salvaguardas necessárias à sua efetiva implementação e, com isso, ser capaz de produzir efetivamente os resultados esperados.

Em primeiro lugar, é de se ressaltar que a carta democrática convencionada apresenta uma baixa força vinculante (*soft law*), não contando com instrumentos efetivos para o seu cumprimento. Como se nota nos dispositivos que autorizam a intervenção dos países membros, a não ser nos casos evidentes de ruptura da ordem democrática, seus elementos caracterizadores possuem evidente conotação política. É difícil precisar àquelas situações que afetariam gravemente a ordem democrática, ou mesmo quais os riscos ao processo político que justificariam uma interferência externa.

Ademais, pode-se afirmar que a representação dos países que integram a OEA é exclusiva dos titulares do Poder Executivo, o que impede que os outros poderes (Legislativo e Judiciário) e setores representativos da sociedade, como os órgãos responsáveis pela *accountability* horizontal, solicitem algum tipo de intervenção. Isso faz do acordo um excelente protocolo de intenções, porém com baixa efetividade no que se refere à garantia da democracia na região.

O segundo instrumento internacional que merece destaque se refere ao acordo de criação da UNASUL e seu papel no fortalecimento da democracia latino-americana. O objetivo de sua constituição, conforme expresso no artigo segundo do Tratado Constitutivo, é:

Construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Dois anos mais tarde, em 2010, foi firmado pelos Estados membros o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o compromisso com a democracia, que entrou em vigor apenas em 2014. O protocolo, na mesma linha adotada pela OEA, já em seu artigo inaugural, aponta que sua aplicação se dará “em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos”. Ademais, determina que a aplicação do protocolo enseja a reunião dos chefes de Estado para avaliar o alcance das medidas a serem aplicadas, de modo que seja preservada a soberania e a integridade territorial do Estado afetado. Essas providências consistem em (artigo 4º):

- i) suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL;
- ii) fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos;
- iii) promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais;
- iv) promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte; e
- v) adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

À primeira vista, nota-se que o protocolo avançou nos mecanismos de pressão em relação à Carta Democrática aprovada no âmbito da OEA. Contudo, o ponto de fragilidade apontado naquele contexto foi agravado, na medida em que o grupo de países aderentes ao Tratado sul-americano é reduzido, concentrando ainda mais o poder de intervir nas figuras dos chefes do Poder Executivo, a pretexto de supostas ofensas aos requisitos democráticos.

Exemplo emblemático do viés político que norteia a atuação do bloco foi a aprovação pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores, em 12 de março de 2014, da Resolução nº 2, que teve por fim “respaldar os esforços do governo da República Bolivariana da Venezuela para propiciar um diálogo entre o Governo, todas as forças políticas e atores sociais com o fim de lograr um acordo que contribua para

o entendimento e a paz social”<sup>166</sup>. Este documento foi aprovado em face dos resultados das eleições presidenciais venezuelana que levou o então vice-presidente Nicolás Maduro à Presidência da República. A sua ascensão ao poder, logo após a morte do presidente Hugo Chaves, foi marcada por enormes desconfianças quanto à lisura do processo eleitoral e pelas graves violações às liberdades e garantias dos cidadãos.

O destaque sobre as eleições venezuelanas pode representar algumas das preocupações quanto à condução de um modelo democrático concentrado tão somente nas mãos dos Poderes Executivos dos países. O projeto político engendrado na América Latina possui forte conotação populista, em que são verificadas graves violações aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Essas transgressões são muitas vezes justificadas pela forte presença do Estado na economia e na exaltação de modelos que privilegiam o investimento social. A observação sobre situações como a levantada pode indicar algumas das respostas sobre o tipo de democracia que se está construindo na América-Latina e de que maneira os países têm encontrado soluções para se desvencilharem das amarras dos períodos autoritários antecedentes.

Seguindo a teorização de O’DONNELL quanto às democracias delegativas<sup>167</sup>, nota-se que os países latino-americanos foram uma grande fonte de inspiração para suas investigações. Uma parte considerável dos países da região conta com um presidencialismo marcado por um Executivo que se sobrepõe aos outros poderes, bem como uma herança colonial que ainda faz parte das realidades nacionais. A baixa representatividade e a falta de credibilidade dos partidos políticos, em que pese sua presença pujante, contribuem para a aparição de figuras carismáticas que chegam ao poder por meio de processos eleitorais. Esses personagens tendem a se manter no poder por tempo superior ao previsto, o que permite que promovam reformas que acabam por debilitar ainda mais a atuação dos outros poderes da República e dos órgãos responsáveis pela tomada de contas.

---

<sup>166</sup> UNASUL. UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 2/2014. Santiago, 12 de março de 2014. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES02.2014.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2014.pdf). Acessado em 9 de janeiro de 2020.

<sup>167</sup> Cf. O’DONNELL, Guillermo. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994.

Dependendo da intensidade em que se verificam tais situações, surgem característica mais ou menos autoritárias, levando ao que GARCÍA OÑORO procurou definir como o novo caudilhismo<sup>168</sup>. Sustenta o autor que a América Latina pode ser considerada uma democracia, na medida em que conta com o apoio da maioria. Contudo, não pode ser assim considerada quando deixa de lados aspectos centrais relativos aos direitos fundamentais e debilita as instituições de controle, prejudicando os mecanismos de responsabilidade política. Nesse sentido, sugere que a região pode estar se dividindo entre democracias e regimes quase-democráticos ou quase-autoritários<sup>169</sup>.

Valendo-se do trabalho realizado por Wiarda e Kryzaneck, GARCÍA OÑORO ressalta as características do novo caudilhismo que vem tomando assento em alguns países da América Latina<sup>170</sup>. O autor sustenta que a Venezuela representa um exemplo claro deste novo modelo, dispondo que seus líderes: i) normalmente provêm dos corpos militares e contam com seu apoio e sustentação; ii) possuem forte carisma e que se relacionam com grande habilidade com a população; iii) governam de maneira paternalista e centralizadora; iv) tendem a permanecer no poder por um largo período; v) governam de maneira autocrática, suprimindo a oposição, a criação de partidos e os movimentos sociais; vi) adotam políticas públicas que implicam o seu enriquecimento e empoderamento, bem como daqueles que o cercam; e vii) por mais que governem de uma maneira autoritária, não costumam ser totalitários, mantendo algumas regras do jogo político, como a realização de eleições periódicas<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> O caudilhismo, de uma maneira geral, constitui modelo político vinculado às lideranças políticas carismáticas, que tendem a se perpetuar no poder por meio de programas de governo populistas de largo alcance. O caudilho, neste contexto, possui estreita ligação sentimental e emocional com as massas, que o segue de forma incondicional. Surgiu como estrutura político-administrativa em contraposição às administrações coloniais. Na América Latina, são expoentes: Ramon Castilla, no Perú, Carlos Antonio López, no Paraguai, Martin Miguel de Guemes, na Argentina e Antonio Guzmán Blanco, na Venezuela.

<sup>169</sup> GARCÍA OÑORO, Jairo. *Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. Estudios Políticos*, n. 41, 2012, p. 32.

<sup>170</sup> Cf. WIARDA, Howard J; KRYZANEK, Michael J. *The Dominican Republic: A Caribbean Crucible*. Colorado: Westview Press, 1982, pp. 51-53.

<sup>171</sup> GARCÍA OÑORO, Jairo. *Op. cit.*, 2012, pp. 28-31.

Retomando a avaliação sobre os instrumentos internacionais, nota-se que os requisitos essenciais, os necessários e os ideais sobre a noção de democracia já haviam sido muito bem detalhados na Carta Democrática Interamericana. O instrumento firmado no âmbito da OEA dispôs de forma quase que exaustiva quais seriam os elementos caracterizadores de uma democracia, desde a mais elementar até a mais complexa. Constata-se que, em um primeiro plano, estariam contempladas as garantias básicas para uma democracia eleitoral. Estariam asseguradas as regras elementares para a realização de eleições (periódicas, livres e justas), garantidos o sigilo do voto como expressão da soberania popular e o sufrágio universal, um sistema de partidos políticos plural, além da separação e independência dos poderes.

Em um segundo plano, poderiam ser agrupados aqueles valores relativos ao desenvolvimento político, social e econômico, em que estariam garantidos os direitos sociais, o conjunto mais amplo de liberdades e dos direitos humanos, a ampliação do acesso aos processos de tomada de decisões que afetam a coletividade, com a eliminação de toda forma de discriminação e intolerância, além do respeito às diversidades. Em nível mais elevado, poderiam ser reunidos os elementos caracterizadores de uma democracia transparente e representativa dos anseios sociais, em que não só estivessem garantidas a separação e independência dos poderes, mas que fosse assegurada a maior participação da população do processo político, a presença de instituições responsáveis pela tomada de conta, que garantissem a defesa da probidade e a responsabilidade dos governos pela gestão pública.

Como se pode observar, na teoria a América Latina adotou medidas com grande potencial para o fortalecimento de suas democracias. Contudo, a concentração dessas iniciativas unicamente nas mãos dos seus chefes de governo, gravados por características econômicas, políticas e sociais desfavoráveis, possui a capacidade de gerar o efeito inverso do esperado e contaminar os avanços democráticos. Nesse contexto, é pertinente mencionar reflexão promovida por O'DONNELL, para quem "la democracia también puede morir lentamente, no ya por



abruptos golpes militares sino mediante una sucesión de medidas, poco espectaculares pero acumulativamente letales”<sup>172</sup>.

Em virtude do exposto, é possível afirmar que a América Latina, passados cerca de trinta anos do início do processo de redemocratização, ainda encontra grandes dificuldades para fortalecer o regime democrático na região, não obstante evidentes avanços. O fato é que apresenta um cenário democrático com diversos níveis de maturidade, em que se encontram democracias sólidas, como o Chile, e outras com inclinações autoritárias, como a Venezuela<sup>173</sup>.

Em situações como a do Estado Venezuelano, nota-se uma certa preferência aos direitos sociais, como acesso à saúde e educação, em detrimento de valores essenciais de liberdades, como o direito à opinião e reunião, ou mesmo a garantia de um processo eleitoral não contaminado. Uma democracia representativa não pode ter na garantia de determinados direitos de “segunda ordem” a justificativa para o desrespeito às suas regras existenciais, de “primeira ordem”. O rompimento com o passado e a libertação dos laços autoritários faz-se imprescindível para a consolidação democrática na região.

Consciente de que o processo democrático da grande maioria dos países latino-americanos se deu em um contexto de desvantagem de forças em relação ao regime opressor, com a manutenção de reservas de poder autoritário, é chegado o momento de se liberar desses legados e valorizar os princípios democráticos. Iniciativas como as apresentadas na agenda internacional são de grande valia para o fortalecimento dos ideais democráticos.

---

<sup>172</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007, p. 82.

<sup>173</sup> Cf. OTTAWAY, Marina. *Democracy Challenged. The rise of Semi-authoritarianism*. *Carnegie Endowment for International Peace*, pp. 3-27, 2003. A autora aprofundou o tema a respeito dos regimes políticos ditos semi-autoritários. Dentre outros países, a Venezuela foi considerada um regime político que estrutura um sistema de hibridismo institucional, com forte inclinação para o autoritarismo, mesmo que verificadas algumas características eleitorais. Segundo OTTAWAY, os sistemas ambíguos combinam uma aceitação retórica da democracia liberal, a presença de instituições democráticas formais e uma limitação aos direitos civis e políticos. Ademais, sustenta que os sistemas não se confundem com democracias imperfeitas em busca de um aperfeiçoamento e consolidação, mas trata-se regimes destinados à manutenção uma aparência democrática, de modo que sejam afastados os riscos políticos que a livre competição ocasiona.

Contudo, não bastam protocolos recheados de boas medidas, sem que os instrumentos de pressão ali contemplados sejam efetivamente exercitados. Ademais, sua utilização como forma de pressão para legitimar, perante a comunidade internacional, governos que não estejam alinhados com a ordem democrática, desvirtua completamente sua proposta e contribui para a continuidade autoritária. OLIVEIRA E MARTINS, ao constatarem uma forte tradição de intervenção militar na política, ressaltam que “na América Latina há uma vigorosa cultura antidemocrática e antirrepublicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias”<sup>174</sup>.

Antes de avançar especificamente sobre a realidade brasileira e promover a discussão propriamente dita sobre os aspectos que envolveram sua transição democrática, notadamente quanto à presença de legados autoritários, acredita-se ser pertinente para a linha de argumentação aqui proposta, abrir espaço para a discussão sobre o tema da governabilidade e crise do presidencialismo nos países latino-americanos. Esta janela de debate, sem a intenção de defender que o sistema de governo adotado foi capaz de fazer frente aos déficits democráticos na região, visa demonstrar que o presidencialismo tradicional vem sofrendo mutações importantes, que apontam na direção de uma democracia de maior qualidade.

A introdução de regras de transparência e controle social, o incremento da atuação dos órgãos destinados à tomada de contas e a aprovação de leis que dificultam a atuação dos agentes corruptos, associados ao apoio popular pelo combate à corrupção e à impunidade, têm contribuído para o fortalecimento dessas democracias e têm-se mostrado determinantes para a mitigação das reservas de domínio autoritário que marcaram a história desses países desde a era colonial.

---

<sup>174</sup> OLIVEIRA, Armando Albuquerque; MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Fragilidades da Democracia Brasileira na Nova República: o difícil caminho da consolidação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque; RONCAGLIOLO, Yamandu Acosta (Eds.). *Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Florianópolis: CONDEPI, 2016, p. 134.

## 6. GOVERNABILIDADE E CRISE DO PRESIDENCIALISMO NOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS: O CONTROLE SOCIAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME POLÍTICO

Tendo como pano de fundo as crises de governabilidade observadas nos países latino-americanos nos últimos trinta anos, admite-se que as incertezas políticas e econômicas vivenciadas por esses países geraram significativas transformações em seus sistemas de governo, ocasionando o fortalecimento da democracia presidencialista na região.

Aparentemente, os cenários de instabilidade promoveram a flexibilização dos modelos políticos, produzindo maior controle social sobre as ações do governo e do parlamento, a introdução de uma cultura da transparência e uma maior efetividade na atuação dos órgãos de controle. Esses fatores têm favorecido a prestação de contas fora dos períodos eleitorais e a penalização dos responsáveis pela prática de atos contrários ao interesse público. Nesse sentido, pode-se observar que o regime político adotado pela América Latina ganhou dinamismo e passou a conviver com mais frequência com interrupções dos governos que não obtiveram sucesso em atender às expectativas sociais por uma melhora da qualidade de vida.

A discussão, em voga, tem como ponto de partida o trabalho publicado por JUAN LINZ, em 1994, intitulado: *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?*<sup>175</sup> <sup>176</sup> O autor posiciona-se a favor do parlamentarismo, defendendo ser este o regime político mais adequado ao cumprimento dos princípios democráticos, assinalando que o presidencialismo coloca em risco as democracias, pois se constitui modelo rígido e que não se reveste de mecanismos capazes de fazer frente às crises. Esclarece JUAN LINZ que esse sistema político ocasiona uma crise de legitimidade, na medida em que o voto popular confere ao Parlamento e ao Presidente da República o mesmo *status*, sem que haja prevalência de um sobre o outro.

---

<sup>175</sup> Cf. JUAN LINZ, J. *Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference?* In: JUAN LINZ, J.; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, v. 2, pp 3-87, 1994.

<sup>176</sup> Originalmente este artigo foi escrito para o projeto: "The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone", do Programa Latino-Americano do Woodrow Wilson International Center for Scholars and the World Peace Foundation, em 1985.

A fim de defender seu raciocínio, JUAN LINZ sublinha quais seriam os fatores que trariam instabilidade ao sistema presidencialista: i) a maior possibilidade de conflitos entre o presidente e o parlamento; ii) a consequência do processo eleitoral, em que “o ganhador leva tudo e o perdedor nada”; iii) a rigidez do mandato fixo; e iv) a regra de não reeleição que há em algumas democracias presidencialistas<sup>177</sup>.

Os argumentos do autor permitem ponderações sobre a existência de um sistema de governo mais favorável à democracia. Nessa lógica, o parlamentarismo seria o sistema que confere à população o pleno exercício de seus direitos, além de permitir que se exija, permanentemente, dos governantes e parlamentares, uma contraprestação à altura do voto de confiança que lhes foram outorgados, o que não ocorreria no presidencialismo.

Admite-se que pelo menos dois pontos dos fundamentos de JUAN LINZ poderiam representar riscos à democracia nos regimes presidenciais. O primeiro, refere-se à rigidez dos mandatos. Significa que, em tempos de crise, os políticos não disporiam de mecanismos voltados à convocação antecipada de eleições e à destituição do presidente do cargo. O outro ponto destacado, remete ao que o autor denomina “legitimidade democrática dual”, ao alertar sobre a impossibilidade de prevalência entre um dos poderes, o Executivo e o Legislativo, haja vista ambos possuírem legitimidade equivalente<sup>178</sup>.

Em que pese as considerações de JUAN LINZ a favor do parlamentarismo, passados quase trinta anos da terceira onda de democratização da América Latina, e mais de vinte da publicação de seu estudo, são fortes as razões que indicam que o presidencialismo constitui o modelo adequado à Região. Apesar das dificuldades, os países latino-americanos têm alcançado os objetivos de representatividade e governabilidade que se espera de um regime democrático e têm superado os desafios de governos eleitos que convivem com graves déficits econômicos e marcantes desigualdades sociais.

---

<sup>177</sup> Ibidem.

<sup>178</sup> Ibidem.

Ao se admitir que as divergências são parte do processo democrático e a construção de saídas negociadas entre o Legislativo e o Executivo fazem parte do processo político, o argumento de que os conflitos entre governo e parlamento poderiam provocar instabilidade ao sistema pode ser mitigado. Igualmente, a pouca rigidez do regime parlamentarista também poderia levar ao mesmo efeito negativo sublinhado por JUAN LINZ, haja vista a possibilidade de trocas mais frequentes do posto de chefe de governo, gerando insegurança, no caso de o primeiro ministro não corresponder às expectativas dos parlamentares.

No que se referem aos mecanismos de controle utilizados pelos regimes presidencialistas latino-americanos para superarem as dificuldades impostas por sua natural rigidez, MARSTEINTREDET, em contraposição aos argumentos de JUAN LINZ, afirma que as interrupções presidenciais vividas pelos países latino-americanos têm demonstrado que os sistemas presidencialistas são capazes de superar as crises e conflitos políticos<sup>179</sup>. Além disso, sustenta que os procedimentos adotados para impedir que presidentes continuem no poder revelam que existem regras constitucionais equivalentes nos sistemas parlamentares e presidenciais.

(...) eventos recientes sugieren que los regímenes presidencialistas de América Latina están superando algunos de los peligros conectados al presidencialismo mediante la elección de soluciones flexibles y cuasi-parlamentarias para las crisis políticas y al mismo tiempo están introduciendo nuevas formas de *accountability* que pueden limitar a los presidentes «delegativos»<sup>180</sup>.

Uma característica observada no que se entende por “presidencialismo clássico” refere-se ao modelo rígido dos mandatos dos representantes e a realização de eleições diretas tanto do presidente, como dos parlamentares. Esta condição, em regra, somente permitiria a prestação de contas dos mandatários em períodos eleitorais (*accountability* vertical), conferindo à manifestação de aprovação ou desaprovação pelos eleitores um caráter sazonal. De outra maneira, poderia dizer-se, à luz das preocupações de JUAN LINZ, que durante o transcurso do mandato não haveria mecanismos de deslegitimação de um político eleito.

---

<sup>179</sup> MARSTEINTREDET, Leiv. Las Consecuencias sobre el Régimen de las Interrupciones Presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, v. 49, 2008, p. 32.

<sup>180</sup> Ibidem., p. 32.

A “modernização” do presidencialismo na região, que encontra eco no trabalho de MARSTEINTREDET, pode ser observada nos mecanismos adotados nos países latino-americanos em razão dos seguidos episódios de desaprovação social dos governos<sup>181</sup>. Ou seja, no momento em que os cidadãos não se sentiram mais representados pelos políticos e governantes legitimamente eleitos, os tiraram do poder. Exemplo disso, são as dezenove interrupções presidenciais observadas na América Latina após a terceira onda de democratização, sendo que somente uma delas pode ser considerada quebra democrática, por se tratar de golpe de Estado, na medida em que todas as demais foram amparadas por Constituições democráticas, fundadas no Estado de direito<sup>182</sup>.

A flexibilização dos regimes presidenciais está ancorada em procedimentos que atenuam os períodos fixos dos mandatos eleitorais, inclusive a sua linha sucessória, pondo em outra perspectiva a independência do Executivo em relação ao Legislativo. Defende MARSTEINTREDET que, em momentos críticos, os governos centrados em democracias presidencialistas adotam instrumentos similares aos do parlamentarismo, o qual nomina “parlamentarização” dos regimes presidenciais. Dentre esses instrumentos destaca: i) a declaração de incapacidade do presidente (equivalente ao voto parlamentar de censura); ii) a convocação de eleições antecipadas (equivalente às eleições parlamentares antecipadas); e iii) a eleição do chefe do executivo pelo parlamento (similar à eleição do primeiro ministro nos regimes parlamentares)<sup>183</sup>.

Nota-se, com isso, um incremento do controle social sobre as ações dos representantes eleitos. Nos sistemas presidencialistas da América Latina, as mudanças verificadas passam pelo fortalecimento da *accountability* vertical e horizontal e o maior controle sobre os atos dos agentes públicos. A primeira, exercida diretamente pelo povo e pela sociedade civil organizada, passando a ocorrer durante todo o período em que transcorre o mandato, independentemente do período eleitoral, o que coincidiria com uma espécie de *accountability* social. Já o controle efetuado

---

<sup>181</sup> Ibidem., p. 37.

<sup>182</sup> Aos números apresentados por MARSTEINTREDET foi incluindo o mais recente caso de impedimento da Presidente do Brasil Dilma Rousseff, em 2016.

<sup>183</sup> MARSTEINTREDET, Leiv. Op. cit., 2008, p. 36.

pelos demais Poderes da República, apontado por JUAN LINZ como sendo um obstáculo à democracia, por considerar que ambos os poderes são independentes e legitimados pelo voto popular<sup>184</sup>, refere-se àquele exercido indiretamente pelo povo, em que o presidente se vê compelido a prestar contas frequentemente ao parlamento. Some-se a isso, o controle exercido pelos órgãos de Estado com poderes especiais para realizarem a tomada de contas dos atos praticados pelos agentes políticos.

No que se refere ao controle social, pode-se destacar que em muitos dos países da América Latina foram aprovadas leis sobre o acesso às informações públicas. Com isso, inaugurou-se um novo marco para a história democrática da Região. Criaram-se condições para que o cidadão e a sociedade civil organizada avaliem se o governo e os agentes políticos estão atuando no interesse público e, diante disso, cobrá-los por seus atos. Sobre essa tendência democrática e a respeito da postura que deve guardar os agentes do Estado, DUNN defende que a “*accountability* democrática” ocorre quando as pessoas que exercem o poder são: responsáveis por suas ações, são previamente identificáveis como agentes de poder e são sancionáveis por seus atos contrários aos interesses coletivos<sup>185</sup>.

Dentre às críticas de JUAN LINZ, ressalta-se, ainda, a preocupação quanto às consequências do processo eleitoral no presidencialismo, em que os perdedores não se mantêm como protagonistas do jogo político<sup>186</sup>. No que se refere a esse fator, a situação poderia ser contornada, na medida em que ao candidato derrotado nas urnas seria permitido continuar exercendo papel de oposição ao governo. Apesar de não mais pertencer ao arranjo político de forma direta, mantém vínculos com a oposição. Além disso, não é raro o candidato derrotado assumir ou reassumir cargos políticos, fortalecido pelo número de votos que obteve. Ademais, poderia ainda ter algum tipo de sucesso em âmbito local, ocupando posições que lhe permitissem retornar nas próximas eleições.

---

<sup>184</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1994.

<sup>185</sup> DUNN, John. Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adan., STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 335.

<sup>186</sup> JUAN LINZ, J. Op. cit., 1994.

Nota-se que os fundamentos desenvolvidos por JUAN LINZ, a pouco abordados, apresentam como “pano de fundo” a governabilidade e estabilidade desses países. Nessa perspectiva, ALCÁNTARA SÁEZ ressalta que as dificuldades em governar superaram a preocupação inicial por uma mera estabilidade e passaram a considerar um conceito mais abrangente de governabilidade. Assim sendo, esclarece que se a estabilidade não é condição suficiente para definir a governabilidade, é condição necessária para o bom rendimento das instituições. Sobre esse aspecto, mostra-se pertinente fazer referência às ideias lançadas pelo autor, para quem,

(...) en los países menos desarrollados, la gobernabilidad ha adquirido una notable connotación socioeconómica. De manera que los factores políticos de la misma se contemplan, generalizadamente, en su capacidad de producir resultados económicos que aseguren el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza<sup>187</sup>.

Revisando os ensinamentos de ALCÁNTARA SÁEZ sobre governabilidade, extrai-se que esta pode se apresentar em duas categorias dentro do sistema político: i) como fator de ordem estritamente formal; e ii) aquelas relacionadas à política econômica. A primeira, refere-se ao funcionamento institucional, e diz respeito aos aspectos de duração do governo e grau de controle do Executivo. A outra está ligada ao crescimento do produto interno bruto, ao índice de desemprego, à inflação e aos demais aspectos econômicos. Segundo o autor, estas características constituem as variáveis independentes que explicam o rendimento de um sistema político<sup>188</sup>.

Diante disso, ALCÁNTARA SÁEZ esclarece que ao se aceitar a premissa de que o rendimento do sistema político está relacionado com sua governabilidade, então as variáveis independentes que afetam o rendimento farão muito sentido no momento de se entender a governabilidade do sistema. Interessa notar que a estabilidade política e econômica são fatores determinantes para o sucesso de um governo e constituem elementos-chave para a governabilidade<sup>189</sup>. Nos regimes democráticos presidenciais, os agentes políticos são constantemente avaliados pelo seu desempenho e capacidade de superar desafios. Para isso é necessário que haja uma identificação

---

<sup>187</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Centro de Estudios Constitucionales*. 1995, p. 24.

<sup>188</sup> *Ibidem.*, p. 28.

<sup>189</sup> *Ibidem.*



de pautas entre o parlamento e o governo que garantam a governabilidade, de modo que as políticas sejam efetivamente implementadas e repercutam de forma positiva em toda a sociedade.

Além dos fatores políticos e econômicos, percebe-se que os obstáculos aos sistemas presidencialistas nos países latino-americanos são grandes e complexos. Como se observa na história desses países, que, em sua maioria, viveram ditaduras militares, o presidencialismo constituiu a opção natural, por ter permitido a transição do poder a um governo legitimamente eleito e capaz de romper com o modelo autoritário, marcado pela supressão de direitos e garantias. Adicione-se a esse cenário, países com baixo grau de desenvolvimentos e níveis precários de escolaridade. Nesse horizonte, é difícil imaginar que os cidadãos tenham a compreensão sobre o papel dos partidos políticos e das cadeias ideológicas que defendem (o que constitui traço marcante dos sistemas parlamentaristas).

Na maioria desses países, observa-se um exagerado número de partidos políticos com os quais os representados não se identificam. Por outro lado, a população personifica seus anseios em pessoas que acreditam ser capazes de fazer frente aos desafios sociais e econômicos, além de atender às suas expectativas. Sem a maturidade necessária, seria difícil imaginar que a adoção de um sistema formatado a princípio para promover a transição do poder monárquico, como é o caso dos países que adotaram o parlamentarismo, pudesse ser simplesmente transportado aos países latino-americanos.

A elevada quantidade de partidos políticos nos países da região pode ser um indicativo de que não se está diante da defesa de ideologias, mas de interesses de categorias que se articulam e logram marcar presença no parlamento. Dessa forma, os eleitores tendem a preferir pessoas que, creem, irão atender seus interesses ou mesmo pessoas públicas carismáticas que conquistaram seu voto por motivos alheios à política. Estes últimos estão compreendidos no que SARTORI denomina de “políticos não profissionais”<sup>190</sup>. Sobre a função que devem desempenhar os parlamentares, o autor esclarece que:

---

<sup>190</sup> SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza, 1992, p. 202.

Los parlamentos no deben transmitir únicamente una voluntad; deben darle forma, y la forma “transforma”. Por otro lado, los parlamentarios no deben sólo representar también debe “hacer”. De ello se desprende que un parlamento puede tener todos los papeles en regla *sub especie raepresentationis*, y funcionar muy mal, o viceversa, no satisfacer las exigencias de proyección de la representación y, sin embargo, servir muy bien a los representantes. Por ello no basta saber *quién* entre y *como* se entre en el parlamento; es necesario además ver *qué* es lo que se hace y, paralelamente, qué es o qué no se hace, y por parte de quién. El problema es, por lo tanto, el de la función y al mismo tiempo de la funcionalidad, de las asambleas representativas. Y el observador debe plantearse en primer lugar esta pregunta: ¿cuál es, o cuál se piensa que debe ser, el rol de un parlamentario como tal?<sup>191</sup>

ALCÁNTARA SÁEZ, GARCÍA MONTERO E SÁNCHEZ LÓPEZ, ao analisarem a qualidade das democracias latino-americanas e a atuação de seus parlamentares, constaram que há grande heterogeneidade a respeito da estrutura, competências, desempenho e rendimento. Além disso, observaram a diferença funcional dos parlamentos e a sua maneira de se relacionar com o Poder Executivo. Um dado relevante apontado pelos autores refere-se ao papel de destaque do parlamento no cenário político e, portanto, seu poder de afetar as decisões governamentais<sup>192</sup>.

Ao se traçar um paralelo a respeito das posições apresentadas por SARTORI e por ALCÁNTARA SÁEZ, pode-se inferir que o parlamento na América Latina tem um grande peso nas decisões presidenciais e, por consequência, só será efetivo e eficiente no atendimento aos ideais democráticos, dando eco à vontade popular, se estiver comprometido com o desenvolvimento socioeconômico do país. Caso contrário, valer-se-á do poder a ele investido para atender exclusivamente aos interesses individuais dos integrantes dos grupos que o apoiam.

Sob esse prisma, pode-se afirmar que o que está em jogo não é somente a discussão sobre o sistema de governo mais apropriado aos países latino-americanos, ou seja, se o presidencialismo ou o parlamentarismo, mas a maneira que se exerce o poder e se este contribui para o processo democrático. O risco ao Estado democrático surge quando o controle das ações do Executivo é frágil, o parlamento não exerce

---

<sup>191</sup> Ibidem, p. 211.

<sup>192</sup> Cf. ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

bem sua função e não há instituições autônomas e capazes de apontar e coibir as irregularidades.

O momento político vivido pelo Brasil recentemente pode ser utilizado como exemplo para ilustrar essa situação. A Presidente Dilma Rousseff, reeleita em 2015, foi colocada à prova sobre a sua capacidade de respostas frente aos problemas sociais, políticos e econômicos do País. A população, acostumada com o incremento de sua qualidade de vida na década que precedeu, colocou-se contrária às medidas econômicas adotadas pelo governo e a manipulação dos dados relacionados ao orçamento público.

Outrossim, exigiu-se da Presidente da República respostas sobre os casos de corrupção descobertos em uma das maiores empresas brasileiras controladas pelo Estado, em que eram fortes as suspeitas de envolvimento de executivos de grandes construtoras e políticos associados ao governo. Além disso, foram atribuídos aos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal transações financeiras suspeitas, o que colocou em dúvida a capacidade do governo em impulsionar a economia e cumprir o plano de governo em que se fundou a campanha eleitoral<sup>193</sup>.

A população e os partidos políticos de oposição, diante dos fatos, promoveram um verdadeiro controle e tomada de contas sobre as irregularidades apuradas. No campo político, buscou-se a rejeição das contas do Executivo, sob a justificativa de que o governo se valeu de artifícios contábeis para ocultar déficits orçamentários. O ápice do controle político culminou no afastamento da Presidente eleita democraticamente, em processo que envolveu amplo debate na Câmara dos Deputados presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, com transmissão em tempo real pelos meios de comunicação de rádio e televisão para todo o País.

---

<sup>193</sup> Registre-se que, em março de 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal brasileiro acolheu, por unanimidade, a denúncia formulada pelo Procurador-Geral da República, que acusava o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Em outubro de 2016, Eduardo Cunha foi preso preventivamente no contexto da Operação Lava Jato, que apurava desvios de dinheiro público da Petrobrás. Já o Presidente do Senado à época, Renan Calheiros, também foi afastado do cargo por ordem do Supremo Tribunal Federal, haja vista a impossibilidade de figurar na sucessão presidencial por ter se tornado réu, acusado de crime de peculato. A decisão foi posteriormente cassada, mas o senador continuou impedido de substituir o Presidente da República nas hipóteses legais de afastamento temporário.

O controle jurídico, por sua vez, pode ser atribuído às inúmeras medidas que foram adotadas para a punição dos agentes políticos que, comprovadamente, agiram em desrespeito à lei e, nos casos mais graves, praticaram atos enquadrados na lei penal, como os crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e peculato. No que se refere ao fator econômico, observa-se que, por afetar diretamente a renda da população e, conseqüentemente, sua qualidade de vida, houve um crescente descontentamento de todas as camadas sociais, inclusive a faixa social mais baixa, levando a grandes manifestações populares de reprovação do governo e das condutas dos agentes políticos envolvidos em irregularidades.

MARSTEINTREDET, ao se referir ao juízo político, sublinha que:

Tradicionalmente el juicio político es el único mecanismo constitucional que permite la interrupción presidencial. Sin embargo, el uso –incrementado– de procedimientos de juicio político en América Latina no indica que el presidencialismo esté en crisis. De otro lado, el comportamiento ilegal que precede a los procedimientos de juicio político indica que estamos tratando con un presidente fallido, mientras que los procedimientos de juicio político que tratan con un presidente fallido indican que el régimen está solucionando la crisis de una manera flexible y constitucional<sup>194</sup>.

ALCÁNTARA SÁEZ, ao abordar à questão da governabilidade em países em via de desenvolvimento, esclarece que nesses países há muitos fatores que interferem no sistema político e, portanto, contribuem para os recorrentes momentos de crises. Assume que a corrupção apresenta um fator de impacto maior que o sistema pode suportar e que a baixa capacidade interventora do Estado acentua as crises de governabilidade por sua maior tendência de politizar a sociedade e a maior influência que exerce sobre a economia e seus limitados recursos. Conclui que: “todo lo cual se sintetiza en que las tradicionales manifestaciones de ingobernabilidad en América Latina no son otra cosa que un desequilibrio en las relaciones de poder entre grupos e instituciones”<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> MARSTEINTREDET, Leiv. Op. cit., 2008, p. 39.

<sup>195</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Governabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. *Centro de Estudios Constitucionales*. 1995, pp. 37-38.

Isto posto, após uma análise do contexto político em que os países latino-americanos estão inseridos, da crítica apresentada por JUAN LINZ acerca da derrocada dos regimes presidencialistas nos países latino-americanos<sup>196</sup>, e, ainda, ao se considerarem as posições de autores que aprofundaram o tema e avançaram sobre alguns dos motivos que provocam as crises de governabilidade e estabilidade, pode-se extrair algumas conclusões.

Em primeiro lugar, que o presidencialismo se apresenta como o sistema de governo mais adequado aos países latino-americanos em virtude de sua condição histórica e cultural, associada ao nível de educação da população, que não possui a capacidade de compreensão sobre as ideologias dos partidos políticos. Nessa acepção, os países da América Latina encontraram alternativas às condições que, segundo apontado por JUAN LINZ, poderiam alargar a instabilidade do governo, e flexibilizaram suas bases constitutivas de maneira que o parlamento e a sociedade tenham voz mais ativa, inclusive no que se refere aos impedimentos dos governantes eleitos.

Outro ponto a ser considerado refere-se ao fato de que o aumento da transparência sobre as ações governamentais vem conferindo à população condições para exercer maior controle social sobre as decisões adotadas, exigindo dos atores políticos um maior compromisso com as expectativas da coletividade. Nesse sentido, estabeleceram-se condições para uma avaliação continuada, de modo que a *accountability* não seja observada somente nos períodos eleitorais. Igualmente, os desafios apresentados aos países latino-americanos, em virtude da globalização e dos desafios econômicos, fizeram com que os governantes passassem a negociar saídas e promovessem ajustes com o parlamento com o objetivo de diminuir a instabilidade política e permitir uma maior governabilidade.

---

<sup>196</sup> Cf. JUAN LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? In: JUAN LINZ, J.; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, v. 2, pp 3-87, 1994.

## **7. A TRANSIÇÃO À DEMOCRACIA BRASILEIRA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE RESERVAS AUTORITÁRIAS NO NOVO REGIME POLÍTICO**

Superada a etapa conceitual em torno das democracias e de sua evolução no contexto latino-americano, dirige-se à parte final do capítulo. O tópico está estruturado em uma concepção breve da ditadura brasileira, em que são analisadas a conjuntura em que se deu o golpe militar de 1964, sua ascensão e a gradual passagem ao modelo democrático. Com o propósito de não permitir que a recuperação da narrativa seja simplista, são considerados os fatos relevantes do período autoritário, concentrando-se sobre o enfoque conferido a partir do início do processo de liberalização democrática, que teve início no ano de 1974. Essa trilha de análise é acompanhada por uma avaliação do contexto jurídico em que se deu a ditadura militar, sem desconsiderar os aspectos políticos e históricos.

Com isso, busca-se avaliar o quadro constitucional em que se apoiou o período autoritário e de que maneira o Legislativo e o Judiciário conviveram com o regime de supressão de direitos e garantias. Isso permite compreender o caminho percorrido pela democracia brasileira até os dias atuais, enfrentando temas relacionados aos legados autoritários e sua persistência nas estruturas políticas e administrativas. Ademais, possibilita compreender como o Brasil conversa com seu passado, especialmente quanto às graves violações aos direitos humanos vivenciadas na ditadura, e de que forma essa herança se projeta no futuro e interfere na consolidação de sua democracia.

### **7.1. A DITADURA MILITAR BRASILEIRA**

O regime ditatorial brasileiro está compreendido entre os anos de 1964 e 1985, marcados, respectivamente, pela tomada do poder pelos militares através de um golpe de Estado e pela eleição indireta de um Presidente da República. CODATO sublinha que a tomada do poder pelos militares “não se tratava mais de uma operação

intermitente das Forças Armadas com o objetivo preciso, quase sempre o de combater a ‘desordem’ (a política de massas) ou o ‘comunismo’ (a política social) ou a ‘corrupção’ (política propriamente dita), mas de uma intervenção permanente”<sup>197</sup>. Segundo o autor, esse período pode ser fracionado em cinco momentos, sendo que o último período se refere a transição ao regime democrático:

Uma primeira fase, de constituição do regime político ditatorial-militar, corresponde, grosso modo, aos governos Castello Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); uma segunda fase, de consolidação do regime ditatorial-militar (que coincide com o governo Médici: 1969-1974); uma terceira fase, de transformação do regime ditatorial-militar (o governo Geisel: 1974-1979); uma quarta fase, de desagregação do regime ditatorial-militar (o governo Figueiredo: 1979-1985); e por último, a fase de transição do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático (o governo Sarney: 1985-1989)<sup>198</sup>. (grifo acrescentado)

O primeiro fragmento histórico, que coincide com a instauração do regime político ditatorial-militar, tem início com a deposição, já nos primeiros dias do mês de abril de 1964, do presidente João Goulart. Apoiados por seguimentos importantes da sociedade civil, setores mais conservadores da classe média e da igreja católica<sup>199</sup>, uma junta militar composta pelos comandantes das Forças Armadas, autointitulada “Comando Supremo da Revolução”, assumiu o poder e inaugurou a mais recente ditadura brasileira.

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, assim declarou: “os chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da nação, representam o povo e em seu nome exercem o poder constituinte”. Os militares justificaram suas ações na necessidade de “restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista”<sup>200</sup><sup>201</sup>. Ademais, declararam que a vigência do ato estaria limitada no tempo, fixando em

---

<sup>197</sup> CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, 2005, p. 86.

<sup>198</sup> Ibidem. p. 83.

<sup>199</sup> Registre-se a eclosão de protestos populares, como a “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, em reação a manifestações de conotação comunista apoiadas pelo então Presidente do Brasil João Goulart e da edição de decretos que visavam promover reformas de base, sob o pretexto de promoção de uma justiça social, ocorridos em março de 1964.

<sup>200</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3193.

<sup>201</sup> Segundo SOARES, “a intervenção” decorreu da percepção pelos militares de que o Brasil vivia uma situação de caos social e desordem burocrática. (SOARES, Gláucio Ary Dillon. O Golpe de 64. In:

31 de janeiro de 1966 a data para que um sucessor eleito pudesse assumir o comando do País. Buscaram, com isso, legitimar a abrupta ocupação do poder, sob o argumento de se promover uma autêntica “revolução”<sup>202</sup>.

Os militares preservaram algumas das bases constitutivas do regime democrático ao assumirem o poder, mantiveram o Congresso Nacional e não revogaram a Constituição de 1946. De início, promoveram reformas necessárias à “normalização” do País. Nesse sentido, aprovaram emendas à Constituição fortalecendo o papel do Poder Executivo e limitando as ações do Parlamento, de modo que o novo Chefe de Estado designado pelos militares, o Marechal Humberto Castello Branco, pudesse levar à cabo as propostas revolucionárias<sup>203 204</sup>.

As alterações do texto Constitucional visaram conferir aparência de legalidade às modificações promovidas, afastando-se da concepção de que o regime militar na realidade se tratava de uma ditadura. Uma dessas emendas permitiu que se estabelecessem por lei novas cláusulas de inelegibilidade, dentre as quais, a impossibilidade de que os ministros de Estado que cooperaram com o governo do Presidente Goulart, bem como aqueles que tivessem participado da organização de partidos políticos ou associações que contivessem em seus programas cláusulas que

---

SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 23-24)

<sup>202</sup> PAIXÃO observa que “é revelador notar o léxico empregado. Ele pertence inteiramente ao vocabulário das revoluções americana e francesa: autorreferência do texto constitucional, fruto de uma ‘Revolução’ que ‘se legitima por si mesma’, diferença entre poder constituinte originário e derivado (‘edita normas jurídicas sem que nisso seja limitada pela normatividade anterior’), protagonismo do povo, ‘único titular’ do poder constituinte, ‘representado’ pelo ‘Comando Supremo da Revolução’”. (PAIXÃO, Cristiano. *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 43, n. 1, 2014, p. 431)

<sup>203</sup> Conforme assinala PAIXÃO, “uma das características do regime inaugurado em 1964 foi a tentativa incessante de revestir as medidas de exceção de legalidade e juridicidade. Ainda que se tratasse de um governo autoritário, era fundamental manter uma estrutura minimamente similar ao Estado de Direito. Só assim é possível compreender alguns dos fenômenos: (1) o congresso nacional não foi fechado; (2) os partidos políticos não foram extintos; (3) houve intensa atividade legislativa posterior à tomada de poder pelos militares; e (4) os tribunais continuaram funcionando”. (PAIXÃO, Cristiano. *Op. cit.*, 2014, p. 429)

<sup>204</sup> Esclarece BARBOSA que, a esmagadora maioria das emendas à Constituição de 1946 aprovadas até a promulgação da Constituição de 1967 tiveram origem no Poder Executivo (que se valia da regra de um quórum de maioria absoluta para aprovação quando a proposta era encaminhada pela Presidência da República). Dentre as emendas, pode-se destacar as reformas dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como o estabelecimento por lei de novos casos de ilegitimidade. (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Edições Câmara, 2012, p. 66)



“contrariassem o regime democrático” ou que “violassem os direitos fundamentais” pudessem se candidatar a cargos públicos<sup>205</sup>. Medidas estas com a clara intenção de expurgar da política opositores e adeptos aos ideais comunistas.

Os atos de “rebeldia” do Parlamento, que passou a obstaculizar os avanços da “revolução” proposta pelos militares, e do ativismo do Poder Judiciário, que impôs derrotas importantes ao regime e elevou o tom de críticas ao governo, levaram os militares ao endurecimento do modelo inicialmente adotado<sup>206</sup>. A edição do Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, deixou clara a disposição do governo em atingir o objetivo da revolução, mesmo que isso significasse passar por cima das instituições democráticas<sup>207</sup>.

Dentre as medidas adotadas, ressaltam-se as que tornaram perenes algumas das regras previstas no primeiro ato institucional, tais como: as que conferiam celeridade à aprovação de emendas constitucionais; as que autorizavam o chefe do Poder Executivo decretar o recesso do Congresso Nacional, adquirindo competência legislativa plena; as que permitiam a “complementação” de normas, infligindo força de lei aos decretos presidenciais; e as que tornavam indiretas a eleição para o cargo de Presidente da República.

(...) as medidas adotadas pelo ato institucional e pelas reformas constitucionais subseqüentes destinavam-se a assegurar ao regime “tranquilidade” para concretizar a agenda revolucionária, reduzindo a capacidade de oposição institucional por parte do Congresso e do Judiciário<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> VIANA FILHO, Luís. *O governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; J. Olympio, 1975, p. 313 *apud* BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 68.

<sup>206</sup> Segundo BARBOSA, “o momento crucial para o endurecimento do discurso militar foi a rejeição da emenda constitucional que visava permitir ao Presidente decretar intervenção federal nos estados para prevenir ou reprimir comoção grave ou para assegurar a execução das leis federais. Em 26 de outubro de 1965, na sessão que o projeto de emenda à Constituição foi posto em discussão, o senador Arthur Virgílio (PTB-AM) declarou: ‘Se querem degradar-nos perante o mundo, se querem aviltar-nos perante o povo civilizado implantando a ditadura, que o façam, Sr. Presidente, e assumam a responsabilidade perante a história (Muito bem! Palmas.). Mas que cessem com a farsa, cessem com a impostura (Muito bem!) dessas leis que são, assim, a legalização da ditadura, votadas por nós. Arranquemos, pois, a máscara. Que se implante a ditadura, mas não com as leis do Congresso Nacional. Que se liquide com a liberdade, mas não com nosso apoio e nosso voto. (DCN, 29/10/1965, p. 755)”. (BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 76)

<sup>207</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1965, Seção 1, p. 11017. Retificação publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1965, Seção 1, p. 11353.

<sup>208</sup> BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 90.

No final de seu mandato e receoso que houvesse um maior endurecimento do regime militar, Castello Branco editou, em 7 de dezembro de 1966, o Ato Institucional nº 4, permitindo que o Congresso Nacional elaborasse uma nova Constituição com a finalidade de “assegurar a continuidade da obra revolucionária”<sup>209</sup>. Buscava-se com essa medida, a normalização da situação política e econômica do País, a consolidação das medidas até então implantadas, bem como sua legitimação por meio do Parlamento.

No ato convocatório da constituinte, consignou-se que “o governo continua a deter os poderes que lhe foram conferidos pela revolução”. Isso é, o governo militar não pretendeu transferir ao Congresso Nacional a prerrogativa de poder constituinte, mas tão somente utilizá-lo para reafirmar seu projeto “revolucionário”. Vencidas as etapas de debates e emendas, que se deram sob forte controle do regime, foi aprovada a nova Constituição, em 21 de janeiro de 1967, com pequenas alterações. Registre-se que a aprovação do texto foi facilitada pela adoção de rito simplificado, com a exigência de votação em apenas um turno em sessão conjunta e maioria absoluta de votos.

Empossado no cargo de presidente alguns meses após a aprovação da Constituição de 1967, o Marechal Artur da Costa e Silva adotou um discurso mais moderado e, valendo-se do texto que acabara de ser aprovado e que lhe conferia prerrogativas especiais de mando dentro de um cenário de maior normalidade, ensaiou uma aproximação com setores da oposição e grupos de trabalhadores, dando início a políticas nas esferas trabalhistas e econômicas<sup>210</sup>.

A política econômica encontrava enormes desafios, como o controle da inflação e barateamento do crédito. Foram justamente a queda real da renda do brasileiro e a intransigência do governo em adotar uma política salarial que fizesse frente a essas dificuldades que elevaram o nível de tensão, culminando na proliferação de movimentos paredistas por todo o País. As medidas adotadas pelo governo na tentativa de conter os grevistas não surtiram efeito e o uso da força foi

---

<sup>209</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 1966, Seção 1, p. 14187.

<sup>210</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil: 1964-1984*. Bauru: Edusc, 2005, pp. 137-138.

adotado como forma de reprimir a revolta dos trabalhadores, culminando na perseguição de seus líderes e prisões de centenas de trabalhadores<sup>211</sup>.

No mesmo período, ganhou força o movimento estudantil que, dentre as duras críticas ao regime militar, clamava pela cessação da violência policial. As tentativas de reprimir o movimento dos estudantes deram dinamismo às reivindicações, levando às ruas o inconformismo com o modelo autoritário, como pôde ser observado na emblemática “Passeata dos Cem Mil” que tomou as ruas do Rio de Janeiro, em meados de 1968. Na frente da manifestação era ostentada uma enorme faixa com os dizeres: “Abaixo a Ditadura. O Povo no Poder”!

A crescente insatisfação de setores da sociedade civil e da ala oposicionista do Congresso Nacional que, sob o manto da inviolabilidade parlamentar, vinha endurecendo o discurso quanto às arbitrariedades do regime, gerou forte reação do governo militar<sup>212</sup>. Diante das críticas ao regime político, os militares partiram para a ofensiva, evidenciando por vez o que o golpe de 1964 pretendeu dissimular: o Brasil estava sobre uma ditadura real. O Ato Institucional nº 5, colocado em prática em dezembro de 1968, representou o ápice do modelo autoritário. Além de conferir mais poderes ao Presidente da República, suspendeu grande parte das garantias constitucionais, dentre elas a possibilidade de utilização do remédio jurídico do *habeas corpus* aos crimes políticos, àqueles atentatórios à segurança nacional, à ordem econômica e social e à economia popular<sup>213</sup>.

Com a edição do indigitado Ato, sucedeu-se, ainda, a suspensão de direitos políticos e, combinado com medidas de segurança, reduziu-se as garantias à independência e à imparcialidade da Magistratura e propiciou-se o confisco de bens no curso de investigação administrativa tendente à apuração de enriquecimento ilícito por agentes públicos. Por fim, foi permitido ao Presidente intervir em estados e municípios. Uma das primeiras decorrências do Ato Institucional foi o fechamento do

---

<sup>211</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002a, p. 312.

<sup>212</sup> Ressalte-se que o discurso do deputado Márcio Moreira Alves na Câmara dos Deputados, que propôs um boicote aos militares e que os filhos da classe média não participassem das comemorações pela independência do Brasil foi o estopim para a recrudescimento do regime.

<sup>213</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 1968, Seção 1, p. 10801.

Congresso Nacional por aproximadamente dez meses, possibilitando que o Poder Executivo exercesse atribuições legislativas.

Destinavam-se especificamente a institucionalizar o controle de instituições da sociedade civil. Criaram-se controles específicos para a imprensa (com o estabelecimento de censura prévia direta), para as universidades e outras instituições educativas, assim como para a participação política em geral. Quanto a esta, o texto mais importante foi a Lei de Segurança Nacional. O período do recesso do Congresso foi plenamente utilizado para a publicação de decretos-lei de regulamentação da economia e a criação de um completo sistema de incentivos fiscais que facilitasse a implantação do modelo de desenvolvimento econômico. No final de 1969 estava solidamente estabelecido o quadro legal para os anos do 'milagre econômico'<sup>214</sup>.

No período em que o Congresso Nacional se encontrava fechado, o Presidente Costa e Silva pôs em prática o plano de alteração da Constituição, de modo a contemplar os “avanços revolucionários”. Para isso, convocou um grupo de notáveis que ficou encarregado da discussão do texto constitucional<sup>215</sup>. O roteiro seguia como planejado, até que a poucos dias antes da data em que se produziria a reabertura do Congresso Nacional, Costa e Silva foi acometido por graves problemas de saúde, o que fez com que uma junta formada pelos Ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica assumisse o poder, excepcionando a regra de sucessão que colocaria o Vice-Presidente Pedro Aleixo, opositor do Ato Institucional nº 5, no comando do País.

A linha dura que assumiu o poder editou uma série de atos normativos e mergulhou ainda mais o regime em uma ditadura, culminando na outorga de uma nova Constituição, em 17 de outubro de 1969, em que estavam previstas, inclusive, as penas de morte e de prisão perpétua nas situações de guerra “revolucionária ou subversiva”<sup>216</sup>.

Apenas alguns dias após a aprovação da constituição outorgada, o Alto Comando das Forças Armadas escolheu o General Emílio Médici para o cargo de Presidente da República, abrindo a fase de consolidação do regime ditatorial-militar.

---

<sup>214</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. Op. cit., 2005, p. 172.

<sup>215</sup> A Comissão de Alto Nível era integrada pelo próprio Presidente da República, Costa e Silva; pelo Vice-Presidente, Pedro Aleixo; pelo Ministro da Justiça, Gama e Silva; pelo Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão; pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Temístocles Cavalcanti; pelo chefe da Casa Civil, Rondon Pacheco e pelos juristas Miguel Reale e Carlos Medeiros Silva.

<sup>216</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002b, p. 122.

Foi um período marcado pelas constantes violações dos direitos humanos, em que a prática da tortura foi efetivamente institucionalizada. Em contraposição, foi o período em que se deu o “Milagre Brasileiro”, com uma forte expansão da indústria brasileira e de projetos desenvolvimentistas, associados ao controle da inflação em níveis aceitáveis e um pujante crescimento econômico.

A fase que se seguiu representa o período de transformação do regime ditatorial. Tem início com a ascensão do General Ernesto Geisel ao cargo de Presidente da República, em março de 1974. Em seu governo tem início o abrandamento da ditadura militar. Sua gestão foi marcada pela continuidade do processo de expansão econômica e por uma abertura lenta, gradual e controlada rumo à democratização. Conforme aponta CODATO:

A legenda do governo Geisel foi, como se sabe, distensão política “lenta, gradual e segura”. Esse procedimento deveria ser suficientemente arrastado para que não pudesse ser interpretado como uma involução da ‘Revolução’, servindo de pretexto à contestação aberta da extrema-direita, militar e civil. Ele deveria ser também gradual, isto é, progressivo e limitado, pois não poderia abrir caminho a uma ofensiva oposicionista que conduzisse, por exemplo, à uma ruptura democrática. E deveria ser controlado pelo próprio Presidente, uma vez que as duas tarefas anteriores exigiam supervisão estrita tanto dos movimentos políticos da direita militar como da esquerda parlamentar. Só assim se reconstitui o sentido da estratégia pendular de Geisel, ora à direita (cassações), ora à esquerda (eleições)<sup>217</sup>.

O ritmo de abertura que adotou, de certo modo, justifica a radical providência de fechamento temporário do Congresso Nacional, sucedido pela edição de diversos atos normativos com força de lei pelo Poder Executivo, pelo que ficou conhecido como “Pacote de Abril”. Dentre as medidas adotadas, ressalta-se a alteração das regras para as futuras eleições, de modo a garantir aos militares a maioria no Parlamento, além da modificação das regras para a aprovação de emendas constitucionais, favorecendo nitidamente a composição governista no Congresso Nacional e o controle sobre o processo de transição<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> CODATO, Adriano Nervo. Op. cit., 2005, p. 94.

<sup>218</sup> O Pacote de Abril envolve a outorga das Emendas Constitucionais nº 7, de 13 de abril de 1977, e nº 8, de 14 de abril de 1977, além do Decreto-Lei nº 1.538 (extensão da Lei Falcão para as eleições legislativas federais), nº 1.539 (alteração do Colégio Eleitoral responsável pela eleição do presidente da República), nº 1.540 (alteração do Colégio Eleitoral responsável pela eleição dos governadores), nº 1.541 (instituinto as sublegendas para eleições ao Senado e às prefeituras), nº 1.542 (alteração de

Ao final de seu governo, acabou por revogar o Ato Institucional nº 5, criando as condições para que seu sucessor, o General João Figueiredo, pudesse decretar a anistia política e, com isso, permitir o retorno dos exilados políticos ao País, restabelecendo ao Congresso Nacional sua capacidade legiferante. Contudo, a revogação do Ato Institucional nº 5 não foi levada a efeito sem que antes fossem criadas salvaguardas que garantissem constitucionalmente os poderes discricionários do Presidente da República, como a modificação das regras em relação ao estado de emergência e estado de sítio<sup>219</sup>.

Em que pese seu papel determinante, não se pode atribuir aos movimentos sociais ou ao desejo da sociedade civil organizada pelo retorno da democracia, o início da abertura política. Muito menos se poderia pensá-la como um recuo da “revolução” produzida pelos militares ou da concepção de que esta havia completado o ciclo capaz de restituir ao País um estado de ordem e paz social. Segundo SODRÉ “as forças populares nem sequer estavam organizadas e menos ainda tinham condições para uma pressão desse tipo”<sup>220</sup>.

Os motivos que levaram o Presidente Geisel a fechar o Congresso Nacional poucos anos antes demonstram que o governo ainda detinha poder de mando sobre o País. Naquela oportunidade, havia o risco de o governo sofrer um revés nas urnas e amargar uma derrota na corrida eleitoral de 1978, realçando a ruína do projeto “revolucionário”<sup>221</sup>. A solução encontrada foi a alteração unilateral das regras

---

regras de inelegibilidade) e nº 1.543 (regulando as eleições indiretas ao Senado), todos de 14 de abril de 1977. A Emenda nº 7 versava sobre a reforma do Judiciário, enquanto a Emenda nº 8 concentrava as inovações da reforma política. (BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 156)

<sup>219</sup> Em 13 de outubro de 1978 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 11, que dentre os atos institucionais e complementares que conflitavam com a Constituição de 1969, encontrava-se a revogação do Ato Institucional nº 5.

<sup>220</sup> SODRÉ, Nelson Werneck. *Vida e morte da ditadura: 20 anos de autoritarismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984, p. 131.

<sup>221</sup> A manipulação das “eleições” para os cargos públicos, com vistas a manutenção dos militares no poder foi um traço marcante da ditadura brasileira. Passagem interessante da história, que bem representa esta condição, pode ser observada no discurso do então candidato da oposição à Presidência da República, Ulysses Guimarães, que anunciava a fraude em que se revestiam as eleições indiretas ao cargo máximo do Poder Executivo nas eleições de 1974, proclamando a sua “anticandidatura” ao posto: “Não é o candidato que vai percorrer o país. É o anticandidato, para denunciar a antieleição, imposta pela anticonstituição que homizia o AI-5, submete o Legislativo e o Judiciário ao Executivo, possibilita prisões desamparadas pelo habeas corpus e condenações sem defesa, profana a indevassabilidade dos lares e das empresas pela escuta clandestina, torna inaudíveis as vozes discordantes, porque ensurdece a nação pela censura à imprensa, ao rádio, à televisão, ao teatro e ao cinema”. (ALVES, Maria Helena Moreira. Op. cit., 2005, p. 217)

eleitorais, a fim de desequilibrar a balança a favor do governo. Discorrendo sobre a atuação dos militares no ritmo da abertura democrática, CODATO pontua que:

(...) três aspectos devem ser destacados nesse longo período. Primeiro, o processo de “distensão política”, depois chamado “política de abertura” e, por fim, “transição política”, foi iniciado pelos militares, e não por pressão da “sociedade civil”, ainda que ela tenha influído, de maneira decisiva, menos no curso e mais no ritmo dos acontecimentos. Segundo, esse processo teve sua natureza, andamento e objetivos determinados também pelos militares ou, mais exatamente, por uma de suas muitas correntes político-ideológicas. Por fim, ele correspondeu à necessidade dos próprios militares resolverem problemas internos à corporação, e não a uma súbita conversão democrática de parte do oficialato<sup>222</sup>.

Ademais, esclarece CODATO que o objetivo do Presidente Geisel com a abertura política não era necessariamente o de “revogar o autoritarismo e instituir a democracia”. Pretendia, em nome da segurança do regime e da manutenção da disciplina interna, institucionalizar um modelo político menos conservador. Para isso, procurou restaurar algumas das garantias e liberdades básicas da sociedade, bem como restabelecer a estrutura e a ordem dentro da corporação, concentrando na Presidência da República o poder de decisão sobre prisões, cassações e eleições<sup>223</sup>. Isso permitiu suprimir a autonomia operacional dos militares que controlavam os órgãos de segurança e, dessa forma, minar o Estado paralelo de arbitrariedades e impunidade que reinava nos setores repressores do regime<sup>224</sup>. Iniciada a abertura política, o processo ganhou dinamismo próprio e a restauração da democracia acabou tornando-se uma consequência inevitável.

O último governo presidido por um militar representou a fase de desagregação (liberalização) do regime ditatorial. A gestão do Presidente João Figueiredo foi marcada pela intensificação do processo de abertura do regime, indicando que o início da transição democrática estava próximo. Foi um período em que se deram intensas manifestações sociais, houve a intensificação dos movimentos paredistas, que exigiam a ampliação dos direitos sociais, bem como foi alimentada a ideia de uma

---

<sup>222</sup> CODATO, Adriano Nervo. Op. cit., 2005, p. 83.

<sup>223</sup> Ibidem. p. 84

<sup>224</sup> MORAES, João Quartim de. Les militaires et les Régimes Politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1088-1979), *Institut D'études Politiques de Paris*, Paris, 1982, p. 771.

nova Constituição, com a participação popular, que simbolizasse o retorno dos princípios democráticos.

A situação econômica destacou-se pelas altas taxas de juros, inflação descontrolada e incremento do endividamento público. No campo político, ressalta-se a concessão de anistia aos políticos perseguidos pelo regime militar, bem como a remodelação do sistema de partidos políticos, com a extinção do bipartidarismo e a abertura para que fossem constituídos partidos que representassem ideologias distintas.

## 7.2. A ABERTURA DO REGIME AUTORITÁRIO: A TRANSIÇÃO LENTA, GRADUAL E CONTROLADA PARA A NOVA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O período de abertura do regime militar, iniciado no governo do Presidente Geisel (1974-1979), sua intensificação, que resultou no lento e gradual processo de liberalização produzido no governo do Presidente Figueiredo (1979-1985), o período de transição democrática verificada no governo do Presidente Sarney (1985-1990) e a fase que marca o início da (não) consolidação democrática do País, coincidente com a assunção ao poder, em março de 1990, do primeiro presidente eleito democraticamente, representam ponto interessante de convergência deste capítulo.

O exame sobre esses fatos permite a apreciação quanto à realidade democrática brasileira à luz da revisão teórica produzida neste capítulo. É a partir da análise sobre os fatores históricos que culminaram na transição brasileira à democracia, na promulgação da Constituição democrática de 1988 e na eleição direta de um presidente civil, que será possível observar a persistência de legados autoritários que ainda hoje repercutem nas instituições democráticas, notadamente naquelas incumbidas do combate à corrupção.



O “Pacote de Abril”<sup>225</sup>, lançado pelo governo do Presidente Geisel em plena fase de abertura política, pode ser apontado como fator determinante para a lenta, gradual e controlada transição à democracia brasileira. A alteração do quórum para a aprovação de emendas constitucionais e o desequilíbrio de forças em favor do governo militar permitiram que este exercesse seu controle sobre a aprovação de leis e ditasse o ritmo da transição política. Dito de outra forma, o processo de abertura, iniciado em 1974, manteve sobre o poderio dos militares o tempo e o escopo das mudanças, transportando para o regime democrático que viria a se instalar alguns dos valores e princípios do sistema opressor.

Os quinze anos que se seguiram após o início da abertura política permitiram a sedimentação de valores autoritários do regime militar, que podem ser observados ainda hoje em muitas das práticas administrativas, como aquelas direcionadas à repressão<sup>226</sup>. Conforme ressaltado por JUAN LINZ E STEPAN, “a duração incomum da transição brasileira” sugere que os militares à frente do regime autoritário detinham o poder de controlar o ritmo da transição e, com isso, cobrar um alto custo pela sua transmissão<sup>227</sup>.

Do lado da oposição, a inspiração democrática traduziu-se pela necessidade de resgatar as garantias e liberdades suprimidas pelo modelo autoritário, o que somente seria possível com a aprovação de uma Constituição que respaldasse os anseios sociais. Mais que isso, que permitisse ao povo propor, opinar, discutir e decidir aquilo que considerava essencial em um Estado democrático de direito. Setores da sociedade civil, no esteio do que aclamava o Parlamento, ressaltavam a necessidade de formação de uma assembleia constituinte que pudesse fazer frente a essas necessidades<sup>228</sup>. Exemplo disso pode ser visto na campanha eleitoral para a

---

<sup>225</sup> Conforme abordado no subtópico anterior.

<sup>226</sup> Interessante notar que o período de abertura política (1974-1989) foi maior que o regime militar propriamente dito (1964-1974).

<sup>227</sup> JUAN LINZ, J.; STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 205.

<sup>228</sup> Pode-se ressaltar o papel da Ordem dos Advogados do Brasil, que lançou uma campanha pela constituinte no dia em que foi decretado o fechamento do Congresso Nacional pelo Presidente Geisel. Destaca-se, ainda, a “Carta aos Brasileiros” assinada por intelectuais na mesma época em que conclamavam a nação a restaurar as instituições democráticas e convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. O movimento sindical, por sua vez, ressaltou em 1981 a importância de elaboração de uma constituição que garantisse os direitos fundamentais da classe trabalhadora. A Igreja Católica denunciou durante boa parte dos governos militares os abusos e a necessidade de resgate dos ideais

Presidência da República em 1978. A chapa da oposição defendeu a bandeira de que, caso fosse eleita, convocaria uma Assembleia Constituinte em até dois anos após a posse no cargo<sup>229</sup>.

Além do movimento pela aprovação de uma Constituição democrática, crescia em todo o País o sentimento pelo resgate de dois pontos-chaves à transformação do modelo autoritário: o restabelecimento de eleições diretas e a anistia política aos perseguidos pelo regime. O apelo social em prol das “Diretas Já” ganhou força, atingindo seu ápice em abril de 1984, quando comícios populares organizados pela oposição e diversos setores da sociedade civil reuniram milhares de pessoas nas ruas exigindo eleições diretas. Nesse momento, já tramitava no Congresso Nacional uma proposta de emenda à Constituição visando alterar as regras de escolha do presidente, conferindo ao povo a atribuição de eleger o chefe da nação.

Diante da pressão da opinião pública e da iminência de votação da proposta, o Presidente Figueiredo estabeleceu medidas de emergência para impedir o deslocamento de manifestantes em direção ao Congresso Nacional, sob a justificativa que competia ao governo garantir o livre exercício do Poder Legislativo, e que aqueles atos constituíam tentativas de constranger e intimidar os parlamentares brasileiros a votarem a favor das eleições diretas<sup>230</sup>. A estratégia do governo surtiu efeito e o resultado da votação foi contrário à aprovação da emenda. Contudo, a forte movimentação social em torno do projeto conferiu uma nova perspectiva sobre a transformação política que passava o País. ALVES registra que, “a popularidade demonstrada nas praças públicas do país pelas eleições diretas revelou uma imensa vontade de ruptura com os mecanismos de transferência de poder e de controle social nos quais se baseava o próprio Estado de Segurança Nacional”<sup>231</sup>. O desejo popular somente foi atendido com a promulgação da Constituição de 1988.

---

democráticos. A sociedade civil, dentre elas a classe empresarial, também exerceram relevante papel na transformação do regime autoritário, clamando pelo rápido retorno à democracia. (BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, pp. 166-174)

<sup>229</sup> WHITAKER, Francisco; MICHILES, Carlos; VIEIRA FILHO, Emmanuel Gonçalves; COELHO, João Gilberto Lucas; MOURA, Maria da Glória da Veiga; PRADO, Regina de Paula Santos. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 23.

<sup>230</sup> O Presidente Figueiredo editou o Decreto nº 89.566, em 18 de abril, que dispunha sobre o “estabelecimento de medidas de emergência na área do Distrito Federal e nos municípios”.

<sup>231</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. Op. cit., 2005, p. 374.

Já no que se refere à anistia, há de se destacar que esta surgiu como decorrência lógica da abertura política produzida nos dois últimos governos militares. Afinal, como transitar para um regime democrático sem a garantia de que os atores do regime autoritário não fossem punidos pelos atos praticados em “nome da revolução”? Essa condição levou o Presidente Figueiredo a encaminhar ao Congresso Nacional, em meados de 1979, um projeto de lei com a finalidade de anistiar os crimes políticos verificados no decorrer da era militar. O encaminhamento da proposta, segundo a mensagem presidencial<sup>232</sup>, visava “complementar” a revogação dos Atos Institucionais e teria a capacidade de alçar à história um “acontecimento irreversível, que transformando qualitativamente a sociedade brasileira pelo alcance de sua obra extraordinária, projeta sobre o futuro um ideário que há de inspirar muitas gerações”<sup>233</sup>.

Com uma conotação nitidamente favorável ao regime, o projeto deixou de estender o benefício para aqueles processados por atos “terroristas”, em que estariam compreendidos os assaltos, sequestros e atentados pessoais utilizados como forma de combate ao regime autoritário. Além disso, buscou estender a anistia aos crimes conexos aos crimes políticos ou praticados em razão de motivação política, permitindo que os agentes envolvidos em torturas e assassinatos durante os anos de chumbo não fossem responsabilizados por tais práticas<sup>234</sup>. O projeto foi aprovado por uma pequena margem de votos e, em que pese sua inclinação governista, permitiu o retorno dos exilados ao país, a reconstituição de seus direitos políticos e a libertação dos opositores<sup>235 236</sup>.

---

<sup>232</sup> Conforme mensagem presidencial nº 59, que encaminhou o Projeto de Lei nº 14, de 1979, ao Congresso Nacional.

<sup>233</sup> BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 175.

<sup>234</sup> Merece registro que a Emenda Constitucional nº 11, de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, ampliou os limites da anistia, estendendo aos anistiados o direito de aposentarem-se nos cargos que teriam direito caso estivessem na ativa. Além disso, é digno de registro que a Constituição de 1988 passou a considerar o crime de tortura como inafiançável.

<sup>235</sup> O projeto aprovado tornou-se a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, conhecida como Lei da Anistia.

<sup>236</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. Op. cit. p. 321.

### 7.3. OS MILITARES DEIXAM O PODER: A TRANSIÇÃO PACTUADA ALCANÇA SUA ÚLTIMA FASE

A posse de um civil no cargo de Presidente da República, após mais de vinte anos do regime militar que se instalou no País, marca a fase final da transição democrática brasileira. Esse momento histórico retoma na agenda política o desejo pela construção de um Estado livre e justo, em que as garantias e liberdades fundamentais estivessem asseguradas a todos. Características essas que somente um Estado de direito legitimamente constituído pode oferecer. A assunção ao poder de José Sarney, em 15 de março de 1985, em decorrência da morte precipitada de Tancredo Neves<sup>237</sup> antes de assumir o cargo de Presidente da República, trouxe a responsabilidade de levar adiante o projeto de uma Constituição democrática, culminando no encaminhamento já nos primeiros meses de seu governo de uma proposta de emenda constitucional com vistas à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

O encaminhamento de uma emenda constitucional com esse propósito, de certa forma, reforça que a transição democrática brasileira não representou uma “ruptura” com o regime anterior. Expressa o caminho da conciliação que pretendia o regime autoritário e deixa transparecer a pouca força que detinha a oposição para impor um modelo constitucional que renegasse por completo os laços autoritários do modelo ditatorial.

Embora o artigo primeiro da emenda previsse que o responsável pela elaboração da nova Constituição teria liberdade e seria soberano para a definição da nova ordem constitucional, há que se sopesar em que medida o Congresso Nacional que ali estava, que convivia há pelo menos vinte anos com um regime autoritário e tinha boa parte de seus membros associados ao regime anterior, teria a capacidade real de romper as amarras autoritárias e trilhar em direção a uma verdadeira democracia representativa. Não é demasiado lembrar que o próprio Presidente da

---

<sup>237</sup> Tancredo Neves foi eleito pelo voto indireto do colégio eleitoral em janeiro de 1985. Contudo, na véspera da posse no cargo de Presidente do Brasil, em 14 de março do mesmo ano, foi internado por complicações de saúde, vindo a óbito no dia 21 do mês seguinte.

República, José Sarney, foi um dos expoentes do partido governista, assumindo sua liderança em 1979<sup>238</sup>. Segundo BARBOSA, “o recurso à emenda constitucional sugeria um fio de continuidade ligando o constitucionalismo autoritário à nova ordem constitucional”<sup>239</sup>.

Um ponto interessante de discussão que permeou a proposta de elaboração da nova ordem constitucional refere-se à formação ou não de uma Assembleia Constituinte exclusiva para a elaboração de um texto base. Isso poderia significar a elaboração de uma Constituição em que os políticos profissionais – em que se incluem os expoentes do regime militar – exerceriam apenas o papel de revisão do texto, sem influenciar diretamente em sua elaboração. Ademais, a instituição de um órgão com poderes autônomos para elaborar o texto constitucional poderia representar o desejo de “ruptura” com o passado.

Essa não era a intenção do governo militar ao promover a gradual abertura democrática. Como chama atenção BARBOSA, “as forças políticas que haviam se alinhado historicamente ao regime militar construíram cuidadosamente uma narrativa alternativa, apoiada em duas palavras de ordem: reconciliação e continuidade”<sup>240</sup>. Nesse sentido, seguiram as mais variadas manifestações sobre o tema, realçando que a transição política não representava uma ruptura, mas uma conciliação com o passado, em que se encerrava um ciclo para dar espaço a outro. Nesse sentido, a ideia de se constituir uma Assembleia exclusiva naufragou, sendo aprovada, em novembro de 1985, a Emenda Constitucional nº 26, que estabelecia a instituição de uma Assembleia Constituinte Nacional composta pela totalidade dos membros do Congresso Nacional.

A tradição política brasileira, tendo em vista à formação de juristas de grande expressão, sempre se valeu de “notáveis” para arquitetar os rumos jurídico-políticos do País. No caso da Constituinte de 1988, esse modelo também foi apresentado, porém, não foi a sistemática que vigorou. Antes mesmo da aprovação da emenda

---

<sup>238</sup> José Sarney foi filiado por aproximadamente vinte anos à Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que foi criada em razão da extinção do pluripartidarismo pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Pelo partido, elegeu-se senador em duas oportunidades, assumindo a presidência do partido a partir de 1979. A ARENA foi o partido político que deu sustentação ao governo militar.

<sup>239</sup> BARBOSA, Leonardo. Op. cit., 2012, p. 189.

<sup>240</sup> Ibidem., pp. 204-205.

constitucional que instituiu a Assembleia Constituinte, já estava em pleno funcionamento no Congresso Nacional a “Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, destinada a elaborar um anteprojeto capaz de servir de base para a discussão do Parlamento.

Esse modelo recebeu inúmeras críticas da oposição, da opinião pública e até mesmo dos mais conservadores de direita, na medida em que mais uma vez se buscou construir a portas fechadas, por meio das elites dominantes e seus distintos constitucionalistas, o que viria a se constituir a democracia brasileira<sup>241</sup>. A utilização desse tipo de artifício reforça o argumento de que as elites nunca perderam o controle sobre o processo de abertura. Diante do forte repúdio à manobra, o trabalho da Comissão de Notáveis não encontrou o espaço que imaginavam seus idealizadores, inaugurando-se uma nova experiência de elaboração de textos constitucionais no Brasil, em que houve ampla participação da sociedade e vários setores puderam apresentar contribuições sobre os principais pontos do novo documento.

A Assembleia Constituinte ganhou vida própria e, por mais que houvesse pesadas investidas da base governista, conseguiu superar as dificuldades e apresentar um trabalho que representasse os anseios sociais (mesmo que tenha sido preservado no texto constitucional algumas reservas de domínio autoritário). O Presidente Sarney não perdeu a oportunidade de criticar os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos, chegando a declarar na véspera da votação no Congresso Nacional, em rede nacional de rádio e televisão, que o resultado desse processo teria o condão de levar o País a uma situação de ingovernabilidade<sup>242</sup>.

O processo de elaboração da Constituição foi marcado pela originalidade, transitando por vinte e quatro subcomissões e oito comissões temáticas, além de outras instâncias de mediação e reforma, seguido de audiências públicas, que trouxeram as pretensões dos diversos setores da sociedade ao texto e conferiram ao

---

<sup>241</sup> “A rejeição à ideia de um projeto prévio era muito disseminada na opinião pública e constara, em geral, do discurso de campanha dos constituintes. Direita e esquerda, conservadores e progressistas, moderados e radicais, quase todos haviam criticado a Comissão dos Notáveis ou rejeitado a ideia de um projeto inicial, como perigoso instrumento de controle sobre a assembleia, quer partisse do governo, dos notáveis ou de uma comissão interna”. (COELHO, João Gilberto Lucas. *O Processo Constituinte*. In: GURAN, Milton (Ed.). *O Processo Constituinte: 1987-1988*. Brasília: Agil, 1988, p. 43)

<sup>242</sup> BARBOSA, Leonardo. *Op. cit.*, 2012, p. 215.

processo transparência e legitimidade<sup>243</sup>. O regimento interno da Constituinte foi idealizado para privilegiar o trabalho desenvolvido pelas subcomissões e comissões temáticas, fórum propício ao amplo debate com a sociedade e onde esta poderia efetivamente intervir no futuro do País. Evidentemente que forças políticas atuaram no sentido de restringir o alcance da proposta constitucional, haja vista o receio de perderem o controle sobre o jogo político. Contudo, prevaleceu a vontade popular e a Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

Talvez o mais rico momento da Constituinte tenha sido o das audiências. O Brasil apresentou-se nu e real, com problemas e sonhos, tensões e divergências. Centrais sindicais, lideranças empresariais, movimentos os mais diversos, especialistas e membros do governo depunham, a convite ou por iniciativa própria<sup>244</sup>.

A Constituição de 1988 representa, portanto, um marco para a nova fase democrática brasileira. Na concepção minimalista schumpeteriana<sup>245</sup> a democracia somente poderia ser considerada implementada a partir da realização de eleições livres, justas e periódicas, o que se deu com a eleição direta para a Presidência da República de Fernando Collor de Mello nas eleições convocadas para outubro de 1989. Na visão apresentada por CODATO, o modelo instalado consolidou o presidencialismo como forma de governo, o federalismo como estrutura de poder, a coalização política como mecanismo de governabilidade e um sistema de partidos fragmentado, pouco institucionalizado e notadamente regionalizado. Nas palavras do autor, essas características conduziram a transição para “uma democracia eleitoral, um Executivo imperial e um regime congressual que atua ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do Presidente, ator central do sistema político”<sup>246</sup>.

---

<sup>243</sup> Conforme disposto no art. 15 do Regimento Interno da Constituinte de 1988.

<sup>244</sup> COELHO, João Gilberto Lucas. Op. cit., 1988, pp. 16-17.

<sup>245</sup> Conforme abordado na primeira parte deste capítulo, SCHUMPETER defende o caráter procedimental do conceito de democracia.

<sup>246</sup> CODATO, Adriano Nervo. Op. cit., 2005, p. 85.

#### 7.4. A DEMOCRACIA (ELEITORAL) BRASILEIRA

Particularizando a situação brasileira, torna-se pertinente a compreensão quanto ao nível de democracia em que se encontra o Brasil, se estão consolidados os elementos básicos caracterizadores de uma democracia eleitoral e se o país tem avançado nas condições de segunda e terceira ordem em busca de uma democracia permanente e de qualidade<sup>247</sup>.

Da mesma forma em que se pode verificar em boa parte dos países latino-americanos, o Brasil ainda tem encontrado muitas dificuldades em equacionar e exercitar os valores democráticos. Não restam dúvidas que sua opção política condiz com uma democracia, porém, incompleta. Apesar de uma visível evolução da democracia brasileira dentro das três ordens apontadas anteriormente, não é difícil constatar deficiências importantes que sugerem que seu modelo possui alguns dos traços das democracias delegativas. Com amparo no trabalho de LARRY DIAMOND, pode-se afirmar que o Brasil possui insuficiências política que comprometem até mesmo o regime político sob o viés eleitoral<sup>248</sup>.

Essa fragilidade democrática, associada aos déficits sociais e econômicos, à significativa desigualdade na distribuição de renda (que produz ilhas de prosperidade em meio a um mar de miséria) e às debilidades institucionais (com incipientes mecanismos de transparência e tomada de contas), favorecem a proliferação de práticas corruptas e alimentam um ciclo vicioso e pernicioso que dificulta a tarefa de construção de uma democracia sólida, duradoura e de qualidade.

No que se refere à democracia eleitoral, pretende-se demonstrar que, mesmo nessa fase caracterizada pelo “mínimo democrático”, o Brasil ainda enfrenta dificuldades. Seus cidadãos encontram-se distantes das instâncias decisórias, relegando ao Presidente da República a função de governar como um verdadeiro “elegido”, em que são ditados, quase que de maneira exclusiva, os rumos do País.

---

<sup>247</sup> No subtópico relativo à consolidação democrática na América Latina foram apontados quais seriam as condições caracterizadoras das democracias de qualidade.

<sup>248</sup> Cf. DIAMOND, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.



Ademais, essa condição realça o desequilíbrio de forças em relação aos outros Poderes da República, o que reverbera negativamente na separação e independência dos poderes. As constantes alterações quanto à periodicidade das eleições e a falta de isonomia entre os candidatos que concorrem às eleições presidenciais, motivadas pela possibilidade de reeleição, exaltam essas debilidades e podem ser facilmente observadas.

A vulnerabilidade do processo eleitoral brasileiro não se concentra na realização de eleições livres, justas e regulares, mas na falta de estabilidade e previsibilidade das regras de escolha dos governantes e sua periodicidade. Ao se considerar os nove mandatos presidenciais produzidos com a redemocratização brasileira<sup>249</sup>, nota-se que em duas ocasiões a duração dos mandatos eleitorais foram modificadas, em duas conjunturas foram promovidos o afastamento de Presidentes legitimamente eleitos e em uma oportunidade foi alterada a regra que permitiu a reeleição do Presidente da República e dos Governadores. Cabe destacar, ainda, que a regra de reeleição permitiu que todos os presidentes sob a sua vigência conseguissem estender por mais um ciclo sua permanência no comando do País.

Ao se aproximar dos contextos em que foram remodelados o processo eleitoral brasileiro, nota-se que, já no primeiro mandato presidencial, as expectativas da população quanto à realização de eleições foram frustradas. Três meses antes da promulgação da Constituição Democrática de 1988, os apoiadores do então presidente José Sarney, eleito pelo voto indireto no bojo do processo de transição do regime militar, aprovaram emenda ao texto constitucional transformando o mandato do Presidente da República de quatro para cinco anos, vedando a reeleição para ao período imediato e adiando por um ano a realização de eleições livres.

Por outro lado, o primeiro Presidente eleito democraticamente, Fernando Collor de Mello, foi afastado por meio de um processo de *impeachment* em virtude da prática de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e obtenção de empréstimos

---

<sup>249</sup> Os presidentes brasileiros após o início do período de redemocratização brasileiro foram: José Sarney (15.3.1985 a 15.3.1990), Fernando Afonso Collor de Mello (15.3.1990 a 2.10.1992), Itamar Augusto Cautiero Franco (2.10.1992 a 1º.1.1995), Fernando Henrique Cardoso (1º.1.1995 a 1º.1.1999 e 1º.1.1999 a 1º.1.2003), Luiz Inácio Lula da Silva (1º.1.2003 a 1º.1.2007 e 1º.1.2007 a 1º.1.2011), Dilma Vana Rousseff (1º.1.2011 a 1º.1.2015 e 1º.1.2015 a 31.8.2016), Michel Miguel Elias Temer Lulia (31.8.2016 até 1º.1.2019) e Jair Messias Bolsonaro (1º.1.2019 até os dias atuais).

ilícitos utilizados na campanha eleitoral. Dando continuidade, o segundo Presidente da República eleito pelo voto popular, Fernando Henrique Cardoso, ainda na primeira metade no mandato como chefe de governo, provocou a alteração da Constituição Federal para que fosse reconhecida a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo federal e estadual, novamente alterando o prazo do mandato, só que agora com uma redução de cinco para quatro anos, culminando em sua perpetuação no cargo por oito anos. A partir de então todos os Presidentes da República tiveram sucesso em um segundo mandato (Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff).

Como se sugeriu no tópico que tratou dos impactos no processo de democratização dos países latino-americanos, no cenário de instabilidade e baixa governabilidade, as crises econômicas e políticas observadas em momentos pontuais na história desses países não foram capazes, por si só, de impedir o processo de democratização da região. Contudo, as perturbações na conjuntura econômica e social seguramente provocam interferências nesse processo, colocando à prova a todo momento as bases e os valores democrático, o que muitas vezes deixa transparecer os traços dos legados autoritários que ainda perduram no cotidiano nacional. No Brasil, a realidade não é distinta. A constante ingerência política nos processos eleitorais traz consideráveis prejuízos à democracia e impulsionam o país para modelos dominantes, de privilégios, em que o poder é reservado apenas à elite governante.

Um exemplo do risco às democracias, concernente às frequentes tentativas de modificação das regras eleitorais, pôde ser visto no mais recente caso de interrupção do governo da Presidente da República Dilma Rousseff. Em meio à crise de governabilidade instalada, o parlamento nacional deu início às discussões para abreviar o mandato presidencial e convocar novas eleições, sob o pretexto que se estava diante de um golpe de Estado e que o governo interino não reunia a legitimidade necessária para governar. Tal tentativa contou com o apoio de mais de um terço dos senadores da república, produzindo incertezas sobre a estabilidade da democracia eleitoral brasileira.

Iniciativas como estas não são isoladas e constantemente são utilizadas tanto pela oposição como pela situação na tentativa de desequilibrar as forças políticas. Atualmente, tramitam no Parlamento brasileiro mais de cinquenta proposições que visam modificar ou mesmo extinguir o instituto da reeleição<sup>250</sup>. Cabe destacar que grande parte dessas propostas estão relacionadas aos períodos finais do primeiro mandato, configurando claras tentativas de interferência no processo de escolha dos governantes. Não se pode negar ainda que as modificações que obtiveram êxito, somente foram possíveis graças ao apoio da maioria dos congressistas ao Presidente em exercício. A falta de estabilidade e previsibilidade das regras eleitorais reforçam a debilidade da democracia brasileira no que se refere requisitos de primeira ordem, em que se inclui o processo eleitoral.

No que se refere ao instituto da reeleição, vale registro o disposto no parágrafo 9º do artigo 14 da Constituição Federal do Brasil. O preceito constitucional deixa expresso seu intuito de preservar “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”. A fim de atender à preconizada democracia representativa, traduzida na mínima orientação de eleições livres, justas e periódicas, o dispositivo avança em seus fundamentos teóricos, justificando casos de ilegitimidade e cessação de mandatos naquelas situações atentatórias à probidade e à moralidade administrativa, em que deve ser levada em consideração à avaliação quanto à vida pregressa dos candidatos aos cargos públicos<sup>251</sup>.

Paradoxalmente, o texto constitucional não exige que os candidatos à reeleição para os cargos máximos do Executivo se afastem de suas funções ordinárias. Isso permite que figuras públicas, no exercício regular de seus mandatos, valham-se dessa condição para auferirem algum tipo de vantagem e desequilibrar a balança eleitoral, sem que se tenham parâmetros seguros para indicar as situações

---

<sup>250</sup> Levantamento realizado em março de 2017 no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, indicou a tramitação de pelo menos 55 projetos de emenda à Constituição Federal relacionados ao tema da reeleição (29 e 26 respectivamente), dentre os quais projetos que visam sua proibição.

<sup>251</sup> A Lei Complementar nº 135, de 4 de julho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Estabelece “casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”.

violadoras do texto constitucional. Como aventado anteriormente, a partir da introdução da reeleição no sistema eleitoral brasileiro, na grande maioria das disputas, os candidatos que se encontravam no regular exercício de suas atribuições foram favorecidos. Nos pleitos à presidência, essa predileção representa a totalidade de disputas eleitorais.

O instituto da reeleição aplicado aos países com deficiências democráticas, como é o caso do Brasil, tem o condão de alargar o fosso da concentração do poder nas mãos dos “elegidos”. Torna o instrumento idealizado para proporcionar uma continuidade de boas práticas de governança em um mecanismo de perpetuação do poder, com um viés de fragilização do direito fundamental a eleições limpas. Isso favorece a ocorrência de práticas desleais, estimula relações promíscuas de poder e contribui para a corrupção.

Os fatos narrados nas linhas antecedentes levam à conclusão que a temporalidade dos mandatos dos chefes do Poder Executivo é fator que compromete a estabilidade do regime político em sua vertente eleitoral. Dito de outra forma, os acontecimentos deixam transparecer que as bases em que se sustenta a democracia brasileira ainda são frágeis e carecem de uma atenção especial pelas instituições responsáveis pela regularidade e estabilidade do sistema.

A previsibilidade quanto à duração dos mandatos contribui para o fortalecimento da democracia, especialmente a democracia mais elementar que constitui requisito de existência do regime, ou seja, o mínimo existencial para que se possa denominar um país democrático. Aliado a este fator, o instituto da reeleição, embora permita a continuidade do programa de governo e das políticas públicas bem-sucedidas, contribui para a perpetuação no poder nas mãos de grupos políticos que se valem da máquina pública para projetos individuais, o que afeta a liberdade de escolha dos cidadãos, corroendo os pilares basilares que marcam os regimes democráticos.

## 7.5. A MARCANTE PRESENÇA DE LEGADOS AUTORITÁRIOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

O Brasil enfrenta grandes desafios para a consolidação de seu modelo democrático, em que nem mesmo as condições elementares de existência estão garantidas. O caminho para superar essas dificuldades revela a necessidade de rediscussão de seu passado, de um diagnóstico quanto às suas deficiências e de eliminação dos obstáculos que impedem o fortalecimento de sua democracia. Os vestígios autoritários herdados do modelo opressor, associados aos déficits econômicos e sociais, promovem distorções na concepção do Estado democrático de direito implementado pela Constituição de 1988, frustram e sabotam a plenitude do exercício dos ideais democráticos e repercutem negativamente sobre as instituições democráticas, favorecendo um ambiente propício à corrupção.

As elites brasileiras, desde a formação do Estado nacional, sempre resistiram às transformações sociais. Na medida em que essas alterações se tornavam inevitáveis, demonstravam grande capacidade de adaptação, conduzindo a mudanças de modo que não houvesse ruptura com o modelo vigente, mantendo-se em posição de privilégio. Essa condição pode ser bem percebida na transição política do regime militar para a atual democracia, que tem como marca o forte controle do governo sobre todo o processo. ARTURI argumenta que a liberalização política no Brasil, considerando os mais recentes casos de redemocratização, está dentre aquelas em que os líderes autoritários exerceram o maior controle sobre a redemocratização e em que as elites políticas alinhadas ao regime, não só conseguiram garantir sua sobrevivência, como asseguraram sua participação no novo modelo democrático instalado, em posição privilegiada<sup>252</sup>.

Na mesma trilha, CARDIA alerta que “esses políticos, recém convertidos à democracia, representam uma armadilha para a consolidação, pois o compromisso deles com a democracia pode ser apenas uma estratégia de sobrevivência”<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> ARTURI, Carlos Schmidt. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, 2001, p. 12.

<sup>253</sup> CARDIA, Nancy. Transições Políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia - os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Coord.). *Continuidade*

Ressalta que esta é uma prática que usualmente pode ser observada desde a transição da monarquia à república, dando ênfase ao pensamento de BONFIM, que retrata interessante passagem da história brasileira:

Trava-se uma nova batalha, desaparece finalmente a monarquia; a batalha é incruenta, proclama-se a República, ninguém protesta; ninguém se espanta mesmo ao ver que, no dia seguinte - literalmente no dia seguinte, toda a gente é republicana. O instinto lhes diz que a República vem a ser o que era a monarquia; não há razão para que fique alguém de fora. A República, dentro da qual há uns raros republicanos e democratas, traz algumas veleidades de reformas (...) mas tem contra si, logo, alguns dos que a fizeram. (...) Já vemos confundidos, de um lado e do outro, republicanos de ontem e de hoje. Agora, neste primeiro momento, não se trata verdadeiramente de combater os revolucionários e democratas, mas sim de conquistar um lugar entre eles: ir entrando, entrando, até superá-los e absorvê-los. Não se quer combater a República, e sim conquistá-la<sup>254</sup>.

Ao ditar o ritmo e fazer prevalecer na nova ordem constitucional mecanismos de dominação, o Brasil foi conduzido inicialmente a uma “democracia tutelada”, em que os militares mantiveram o controle sobre a vida política do País<sup>255</sup>. A imposição de uma extensa agenda de transição garantiu aos aliados do regime condições propícias à ocupação de espaços em instituições democráticas que dificilmente obteriam na vigência de um modelo representativo. Isso reforça as características clientelistas que marcam a distribuição de cargos públicos no Brasil, em que os detentores do poder, ao confundirem o público e privado, perpetuam a concentração das decisões nas mãos de uma elite dominante<sup>256</sup>.

---

*Autoritária e Construção da Democracia: relatório final.* São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP, 1999, p. 24.

<sup>254</sup> BONFIM, Manoel. *América Latina. Males de origem*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1993, p. 278 *apud* CARDIA, Nancy. Op. cit., 1999, p. 24.

<sup>255</sup> Exemplo disso pode ser extraído da própria carta democrática de 1988. De acordo com o Art. 142 da Constituição Federal: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. (grifo acrescentado) Isso significa que, por iniciativa própria, os comandos militares podem adotar providências (militares) para garantir a “ordem”. Ou seja, enquanto os militares não desejarem intervir, alegando a defesa à lei e à ordem, o País viverá um regime democrático.

<sup>256</sup> Interessante passagem sobre o patrimonialismo pode ser destacada da obra “Os Donos do Poder”, de Raimundo Faoro, em que o autor realiza uma viagem de dois séculos, de Dom João I a Getúlio Vargas: “Uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona

A sistemática de negociações e acordos políticos da atual democracia guarda estreita relação com àquelas praticadas no período autoritário, em que prevalecem privilégios e trocas de favores. Os (muitos) cargos públicos são loteados pelo governo de ocasião entre seus correligionários, replicando-se a divisão do poder no âmbito regional e local, em que os mesmos grupos dominam o cenário político desde a era colonial. Essas condições fazem com que não estejam garantidos no Brasil nem mesmo os requisitos elementares de uma democracia que, em uma visão puramente minimalista, exigiria um processo eleitoral limpo e, na esfera qualitativa, a garantia de uma democracia mínima procedimental.

Sobre o transformismo político observado neste período, CODATO esclarece que:

(...) quando se consideram a natureza conservadora do processo de transição no Brasil, seus meios autoritários e seus objetivos restritos, não surpreendem as razões do continuísmo do mesmo grupo no poder após 1985, ainda que às custas de seu transformismo político; nem o fato de que todo o processo de reforma tenha sido dirigido e executado pela mesma associação de políticos profissionais e generais autoritários. A longevidade da tríade Arena-PDS-PFL na cena política não nos deixa esquecer que não houve uma verdadeira substituição dos grupos ligados à ditadura, mas uma reacomodação no universo das elites, tendo as Forças Armadas passado para o fundo do palco, sem, contudo, perder suas prerrogativas, como o poder de veto, por exemplo<sup>257</sup>.

A manutenção dos atores políticos ligados ao regime militar no cenário de abertura democrática e a sua acomodação em partidos políticos restaurados após a revogação dos atos institucionais produziram um ambiente de normalização do cenário político nacional, respondendo em grande parte pelo sucesso da estratégia de liberalização promovida pelos governos dos Presidentes Geisel e Figueiredo. A engenhosidade do governo de se retirar do cenário político consistia em garantir que o País não iria retomar as tendências comunistas observadas antes do golpe de 1964.

---

os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo, forma mais flexível do que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo”. (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001, p 866)

<sup>257</sup> CODATO, Adriano Nervo. Op. cit., 2005, p. 99.

Para isso, era necessário introduzir na nova ordem constitucional elementos que afastassem os rumos políticos dos ideais populistas, além de permitir intervenções para corrigir sua direção.

Para o atingimento deste objetivo, MORAES aponta que a solução foi a de institucionalizar uma série de dispositivos autoritários que, após encerrado o ciclo do militarismo, garantissem a estabilidade e funcionalidade do novo modelo político<sup>258</sup>. Os legados autoritários, na visão de HITE E CESARINI, residem justamente nesta condição de passagem, em que as instituições oriundas do regime autoritário resistem, se adaptam e permanecem efetivas no novo modelo democrático.

Authoritarian legacies are those rules, procedures, norms, patterns, practices, dispositions, relationships, and memories originating in well-defined authoritarian experiences of the past that, as a result of specific historical configurations and/or political struggles, survive democratic transition and intervene in the quality and practice of post authoritarian democracies.<sup>259</sup>

O resultado dessa estratégia tem como consequência uma democracia com “defeito de nascença”<sup>260</sup>. Os arranjos políticos entre o governo e a elite política que possibilitaram a transição acabaram por conferir ao modelo democrático traços autoritários que impedem uma efetiva consolidação da democracia brasileira. A ausência de ruptura com o modelo anterior, o conformismo quanto aos abusos praticados no período militar, a anistia irrestrita, alimentada pela sensação de impunidade quanto aos crimes praticados pelos integrantes dos órgãos de segurança, deixaram raízes profundas no sistema implantado e obstaculizam a concretização de uma democracia representativa no Brasil.

Aliados a esses fatores, a permanência de uma elite conservadora, representada pelos políticos profissionais alinhados ao governo autoritário, alimentam modelos de “democracias delegativas”, em que a população de uma maneira geral

---

<sup>258</sup> MORAES, João Quartim de. Les militaires et les Régimes Politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1088-1979), *Institut D'études Politiques de Paris*, Paris, 1982, p. 766.

<sup>259</sup> HITE, Katherine; CESARINI, Paula. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004, p. 4. “Legados autoritários são essas regras, procedimentos, normas, padrões, práticas, disposições, relacionamentos e memórias originadas em experiências autoritárias bem definidas do passado que, como resultado de uma configuração histórica específica e/ou lutas políticas, sobreviveram à transição democrática e intervêm na qualidade e nas práticas das democracias no pós-autoritarismo”. (tradução livre do autor)

<sup>260</sup> KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe. Les modes de transition en Amérique Latine, en Europe du Sud et de l'Est. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 128, 1991, p. 286.



não é chamada a discutir os rumos do País e em que as tradições autoritárias se encontram institucionalizadas. ALBUQUERQUE, TEIXEIRA, SOARES E FÉLIX advertem que “a continuidade de certos costumes pode impedir o desenvolvimento das fundações democráticas, criando uma situação de regime híbrido, isto é, contemplando alguns elementos que operacionalizam o exercício da soberania, associados a outros marcadamente excludentes dessas mesmas estruturas”<sup>261</sup>.

Nesse contexto, o primeiro ciclo presidencial pós-regime militar apresenta grande relevância para a concretização do projeto abertura democrática iniciado em 1974. A presença de um presidente civil, forjado no seio do regime autoritário, conferiu à transição democrática a característica de “reconciliação com o passado”. ZAVERUCHA sugere que o governo de José Sarney manteve as prerrogativas políticas dos militares e “os enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado”, contribuindo para o estabelecimento de uma democracia tutelada. Diante disso, observa que “civis e militares parecem satisfeitos com a democracia tutelada, que é uma situação intermediária, na qual a transição não se completa, mas também não há retrocesso autoritário”<sup>262</sup>.

Como registram OLIVEIRA E MARTINS, o Presidente Sarney assumiu o poder frente às desconfianças em torno do seu nome. Havia forte pressão dos militares para que não houvesse radicalização ou mesmo investigação sobre a repressão durante o regime. Com a morte de Tancredo Neves, Sarney assumiu o compromisso de levar a cabo o projeto de uma transição moderada, tendo sido avalizado pelo General Leônidas Pires. Os autores lembram que em retribuição ao apoio, Pires foi nomeado Ministro do Exército, tendo sido mantidos cinco oficiais como ministros de Estado, em um total de vinte e dois ministérios. Nesse sentido, reforçam que esses militares exerceram papéis importantes na modernização de políticas públicas, chamando atenção – por mais contraditório que possa parecer – para aquelas políticas relacionadas aos direitos humanos<sup>263</sup>.

---

<sup>261</sup> ALBUQUERQUE, Armando; TEIXEIRA, Allison Cassimiro; SOARES, Gabriela de Souza; FÉLIX, Marconi Lustosa. Transição Política e Legado Autoritário: algumas reflexões acerca da violência policial no Brasil pós-redemocratização. *Revista de Direito e Desenvolvimento*, v. 2, n. 4, 2011, p. 16.

<sup>262</sup> ZAVERUCHA, Jorge. *Rumores de Sabre: tutela militar ou controle civil?* São Paulo: Ática, 1994, p. 255.

<sup>263</sup> OLIVEIRA, Armando Albuquerque; MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Op. cit., 2016, p. 137.

Além de manterem grande autonomia nas áreas de atuação castrense e vetarem a extensão da anistia política para militares cassados em 1964, as Forças Armadas obtiveram uma larga margem de prerrogativas e de reserva de domínio em áreas não militares tais como: indústria de armas, comunicações, negócios exteriores, tecnologia de defesa e pesquisa, desenvolvimento da Amazônia<sup>264</sup>.

A abertura política, que teve início com a gestão do General Geisel, levou o Brasil a uma transição democrática duradoura e fortemente controlada. Aliados aos fatores econômicos desfavoráveis e ao abrandamento da repressão pelas forças de segurança, deu-se início ao período transformação do regime<sup>265</sup>. A manipulação do sistema eleitoral já não se mostrava mais viável e a alternativa encontrada foi a reforma do sistema de partidos políticos.

A divisão das forças de oposição, que se orientou por disputas ideológicas e acomodação do poder, tornou-se elemento-chave para que o governo desse continuidade à gradual institucionalização dos ideais castrenses. Dessa forma, o “continuismo” e o “garantismo” tornaram-se as marcas da democratização brasileira, reforçando, no modelo vigente, práticas políticas tradicionais relacionadas ao clientelismo e coalizões que afastam o País dos valores democráticos. MUNCK E LEFF asseveram que os comportamentos políticos e padrões institucionais adotados durante os regimes autoritários são responsáveis por uma herança duradoura que repercutem diretamente na consolidação da democracia<sup>266</sup>.

Para se atingir uma democracia plena deve-se minimizar a presença de reservas de domínio no ordenamento jurídico em vigor. A lei deve ser efetivamente aplicada, sem exceções, discriminações e favoritismos. O'DONNELL, refletindo sobre alguns dos problemas que impedem a consolidação dos regimes democráticos na América Latina, aponta a existência de: i) falhas nas legislações existentes, que ainda discriminam mulheres e minorias, além de conferir aos detentos condições desumanas; ii) aplicação discricionária da lei, com forte inclinação opressora aos mais

---

<sup>264</sup> Ibidem. p. 138.

<sup>265</sup> Segundo STEPAN, o processo de abertura do regime militar iniciado em 1974 não se trata de uma “transformação política”, mas de uma “mudança política”, na medida em que o processo de liberalização não necessariamente buscava a “democratização” do regime. (STEPAN, Alfred. Introdução. In STEPAN, Alfred. (Org.). *Redemocratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1988, pp. 12-13)

<sup>266</sup> MUNCK, Geraldo L.; LEFF, Carol Skalnik. Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 29, n. 3, 1997, p. 345.

fracos e de impunidade aos detentores de poder e dinheiro; iii) excesso de burocracia para os “cidadãos comuns” em contraposição a uma minoria de privilegiados; iv) restrição de acesso ao Judiciário, que se apresenta distante, embaraçoso, caro, lento e discriminatório; e v) ilegalidade pura e simples, traduzida pela presença limitada ou mesmo ausência do Estado legal na estrutura social<sup>267</sup>.

A presença dos militares na vida cotidiana da sociedade brasileira, que não seja aquela restrita à defesa do território nacional, deixa transparecer que o Brasil mantém amarras e resquícios do período ditatorial que, enquanto não forem removidos, impossibilitarão à consolidação da democracia. A presença da polícia militar em todo o território nacional respondendo pela atividade de repressão, o controle do tráfego aéreo, a autonomia dos comandos militares (cujos comandantes têm *status* de ministro e detêm a prerrogativa constitucional de intervenção no Estado para fins de garantia da ordem e da lei) e o monopólio sobre as áreas de inteligência e contra inteligência, com direito a um gabinete militar dentro da estrutura da Presidência da República, fazem sombra aos princípios democráticos e impedem seu avanço qualitativo. OLIVEIRA E MARTINS ressaltam que a presença dos militares na vida política do País resulta no enfraquecimento da democracia e obstaculiza a sua consolidação. Afirmam que,

(...) além das instituições necessárias à poliarquia, são essenciais algumas outras condições. O controle civil democrático sobre os militares é uma delas. Nas democracias não consolidadas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, há uma forte tradição de intervenção militar na política. A América Latina ilustra bem esta problemática. Nela há uma vigorosa cultura antidemocrática e antirrepublicana que coloca em risco as instituições políticas da democracia e estimula instituições políticas autoritárias. É preciso enfim que o Estado detenha plenamente a sua soberania<sup>268</sup>.

Os traços autoritários não são observados apenas nos nichos de poder controlados pelos militares. Estão institucionalizados na democracia brasileira e são uma realidade, inclusive, nos órgãos responsáveis pelo *accountability* horizontal e pelo combate à corrupção. Nota-se que muitos dos agentes responsáveis pela elaboração das leis, aqueles competentes para aplicá-las e os responsáveis por coibir

---

<sup>267</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007, pp. 161-164.

<sup>268</sup> OLIVEIRA, Armando Albuquerque; MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Op. cit., 2016, p. 134.

os abusos e fazer valer os direitos e garantias da sociedade são provenientes do regime opressor ou pelo menos foram moldados por esses valores. Some-se a isso, que a democracia ainda convive com inúmeras leis outorgadas no regime militar que foram recepcionadas pela atual Constituição democrática<sup>269</sup>.

A marcante desigualdade social e econômica apresentada no País realça o contraste da aplicação da lei, onde a elite goza de privilégios e concessões, chegando a situações de impunidade, enquanto os menos favorecidos são duramente reprimidos, tendo seus direitos fundamentais básicos violados a todo momento. Isso repercute nos diversos setores da sociedade, em que se perpetuam as trocas de favores, preferências e atos discriminatórios. DIAMOND adverte que:

If the free and peaceful struggle for power through the ballot box is becoming entrenched in Latin America, other dimensions of democracy are not. For ethnic and racial minorities and the vast legions of poor, democracy has yet to bring full rights of citizenship. In much of the region, crime and violence are rampant, the police demand bribes and abuse individual rights, the state is corrupt and unresponsive, the judiciary is feeble and horribly backlogged, and justice is partial and agonizingly slow, if it comes at all. In short, democracy is real but shallow. Until it becomes deeper, more liberal, and more accountable, it will continue to be vulnerable to the temptations of authoritarian populism<sup>270</sup>.

O reconhecimento da lei como dimensão constitutiva do Estado de direito permite exercitar, ou melhor, vivenciar os princípios democráticos. Sem uma aplicação igualitária da lei não se pode conceber uma democracia. O'DONNELL, sublinha que o Parlamento e o Judiciário são elementos essenciais ao Estado Democrático de Direito: “são corporificações organizacionais perceptíveis do fenômeno mais amplo que

---

<sup>269</sup> São exemplos: as leis que regulamentam a estrutura tributária, administrativa e financeira do País (Código Tributário Nacional, Sistema Financeiro Nacional, Sistema de Administração Pública); Estatuto do Estrangeiro; Lei da Anistia; a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar; o Código Penal Militar, dentre outros.

<sup>270</sup> DIAMOND, Larry. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Henty Holt, 2008, pp. 176-177. “Se a luta livre e pacífica de poder através das urnas está se tornando arraigada na América Latina, outras dimensões da democracia não estão. Para as minorias étnicas e raciais e as vastas legiões de pobres, a democracia ainda tem que trazer plenos direitos de cidadania. Em grande parte da região, o crime e a violência são obstáculos, os policiais demandam subornos e abusam dos direitos individuais, o Estado é corrupto e não responsivo, o Judiciário é fraco e horrivelmente assoberbado pelo número de ações judiciais, e a justiça é parcial e agonizantemente lenta, quando de fato ocorre. Em suma, a democracia é real, mas superficial. Até que se torne mais profunda, mais liberal, e mais responsiva, continuará a ser vulnerável às tentações do populismo autoritário”. (Tradução livre do autor)

consiste na efetividade social da lei”<sup>271</sup>. O Congresso é o local onde supostamente se debatem e aprovam as leis. Já o Judiciário deve-se ocupar da resolução de conflitos, além de ser a instância última em que são discutidos e decididos o próprio significado da comunidade política. Quando estes poderes são privados de seus papéis, ou quando sua atuação está norteadada para a manutenção de privilégios a uma elite dominante, a democracia está ameaçada.

(...) a consolidação democrática requer a eliminação de instituições e procedimentos autoritários e o fortalecimento de determinadas instituições ainda na primeira transição, tais como: um sistema eleitoral democrático, partidos políticos revigorados, um poder judiciário independente, a observância dos direitos humanos entre outras instituições.<sup>272</sup>

A dificuldade que surge nas democracias que vivenciaram regimes autoritários longos e controlados refere-se ao poder de penetração dessas práticas nas instituições, conduzindo a uma perpetuação de modelos em que a violência e as constantes violações de direitos não somente são aceitas pela sociedade, como muitas vezes são desejadas<sup>273</sup>. Esse estigma pode facilmente ser observado no poder repressivo exercido pelas polícias dos países latino-americanos. Mal aparelhadas, sem estrutura condizente para o seu regular funcionamento e despidas de um comportamento ideológico condizente com o modelo democrático, são reproduções do modelo autoritário.

Sobre o tema, ALBUQUERQUE, TEIXEIRA, SOARES E FÉLIX advertem que a “continuidade de costumes de regime político precedente justifica-se em nível institucional”. Esclarecem que, se por um lado a adoção de mecanismos formais de elaboração legislativa estimula a perpetuação de valores autoritários, por outro os padrões informais de comportamento continuam orientando a conduta dos agentes públicos e privados. Nesse sentido, defendem que os organismos estatais que monopolizam o uso da força frequentemente praticam violência contra a vida, a

---

<sup>271</sup> O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, 1993, p. 126.

<sup>272</sup> ALBUQUERQUE, Armando *et al.*, Op. cit., 2011, p. 22.

<sup>273</sup> PINHEIRO alega que: “tanto a tortura como a eliminação de suspeitos e outras práticas rotineiras da ‘pedagogia do medo’, sistematicamente aplicadas às classes populares (invasões de domicílio, operações *sweeps* de limpeza das ruas, espancamentos, sequestros, assassinados no campo, massacres), são toleradas. O discurso oficial na maior parte das vezes ostenta um repúdio retórico que não se traduz em nenhuma ação concreta, consagrando a impunidade para a violência ilegal”. (PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. *Revista USP*, v. 9, 1991, p. 51)

liberdade e a propriedade. O resultado disso é o estímulo à impunidade, reforçando-se o sentimento de que a lei somente é aplicável à parte da população menos favorecidas<sup>274</sup>.

A questão da impunidade será discutida com mais profundidade no decorrer desta investigação, especificamente quando se enfrentar o tema da corrupção. Contudo, no contexto em que se discute o tema como condição para a consolidação democrática, vale observar que as violações às leis merecem respostas efetivas por parte do Estado. Isso não significa necessariamente que o direito penal deve ser empregado com exclusividade para fazer frente a essas transgressões, mas devem ser utilizados mecanismos outros que afetem a vida funcional, econômica ou mesmo social do infrator.

A punição de poderosos ou agentes do Estado que cometem desvios em razão de sua posição tem a capacidade de transmitir à sociedade a mensagem de que não há nenhum estrato social acima da lei e que a sociedade não deve se submeter às arbitrariedades, como as produzidas no regime autoritário. Outrossim, ao se punir o cidadão comum, que com suas mãos busca “fazer justiça”, reafirma-se a capacidade do Estado em dirimir os conflitos sociais, sem que para isso se recorra à violência. Esse movimento teria o condão de transformar o que seria um círculo vicioso em um círculo virtuoso e, ainda, estimular uma relação de confiança que deve haver entre os cidadãos e o Estado.

Ao questionar qual seria o real papel do Judiciário frente às violações dos direitos humanos, CARDIA observa que no processo de transição e instalação das democracias alteram-se as leis, porém, não se modificam os atores responsáveis por sua aplicação. Esclarece que tanto no Judiciário, como nas forças de segurança, a permanência da mesma estrutura hierárquica e de parte relevante dos funcionários que exerceram suas funções durante o regime militar são empecilhos à alteração da cultura que rege essas organizações<sup>275 276</sup>.

---

<sup>274</sup> ALBUQUERQUE, Armando *et al.*, Op. cit., 2011, pp. 17-18

<sup>275</sup> CARDIA, Nancy. Op. cit., 1999, p. 30.

<sup>276</sup> Conforme realça PINHEIRO, “os funcionários do Estado que praticaram a tortura ou aqueles que serviram à repressão ilegal (por exemplo, médicos legistas que deram laudos falsos, delegados encarregados de providenciar o recolhimento de corpos de dissidentes políticos assassinados) continuam em suas funções graças à anistia política”. (PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., 1991, p. 50)

Essa condição é resultado das duras investidas perpetradas pelo modelo autoritário para garantir a submissão dessas instituições à doutrina militar, o que, aliado à larga duração do regime, acabaram por moldá-los, conferindo-lhes características próprias do período ditatorial. Segundo PINHEIRO, “a reforma do sistema judiciário, a instituição mais decisiva para tornar efetivo o Estado de direito, não acompanhou as reformas políticas e legais propostas para as novas democracias”<sup>277</sup>. Associando-se esta condição à lentidão dos processos judiciais e às diferenças de acesso à proteção judicial entre ricos e pobres, o Judiciário acaba por favorecer a acentuação das desigualdades sociais, estimulando a violência e a impunidade.

Ainda no que se refere às instituições responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais, CARDIA esclarece que, na medida em que o Estado não age para punir os agentes que abusam da violência contra a população, sob o falso pretexto de manter a ordem social, acabam por estimular comportamentos autoritários, respondendo indiretamente pela continuidade dessas práticas. A sensação de impunidade que a falta de reprovação a essas condutas provoca faz com que as pessoas percam a confiança nas instituições democráticas<sup>278</sup>.

Nesse sentido, os ganhos atrelados à democracia, como a melhora da qualidade de vida da população, tornam-se imperceptíveis quando a grande parte das pessoas ainda enfrenta desafios econômicos e sociais. Somando-se a esses fatores, as dificuldades em se promoverem mudanças nos hábitos corriqueiros do período ditatorial acabam por reforçar a continuidade dos padrões autoritários, alimentando práticas que enfraquecem o regime representativo. Diante disso, CARDIA conclui que esta continuidade “faz com que apesar da democracia, das eleições livres, de uma nova Constituição, das liberdades e garantias para a dissidência, da tolerância com as diferenças e da presença do pluralismo, as pessoas não se sintam protegidas pelo arbítrio”<sup>279</sup>.

---

<sup>277</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violence et consolidation démocratique au Brésil. *Linges*. v. 2, n. 25, 1995, p. 134.

<sup>278</sup> CARDIA, Nancy. Op. cit., 1999, pp. 33-34.

<sup>279</sup> Ibidem., p. 33.

Notadamente no que se refere ao Judiciário, é interessante observar que já no começo do regime militar houve uma tentativa de controlar a atuação dos juízes. O Presidente Castello Branco, por meio do Ato Institucional nº 2, ampliou o número de ministros do Supremo Tribunal Federal de onze para dezesseis, alterando a composição a favor do governo (a indicação para as novas cinco vagas criadas seriam da competência do Presidente da República).

Outra medida adotada, com o evidente favorecimento do governo, foi a recriação da Justiça Federal, deslocando todas as causas em que havia interesse da União para uma justiça especializada<sup>280</sup>. Além disso, o Ato Institucional previu que o preenchimento dessas vagas de juízes seria feito, em um primeiro momento, diretamente pelo Presidente da República. Por fim, foi aprovada uma reforma do Poder Judiciário que, dentre outras medidas, estabelecia limitações às garantias de independência da magistratura, como a possibilidade de remoção dos magistrados por razões de interesse público<sup>281</sup>.

Fato interessante que comprova a extensão da continuidade autoritária, pode ser observado na ocasião em que se discutia no Supremo Tribunal Federal o alcance da Lei de Anistia, em abril de 2010. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil<sup>282</sup>, pretendia que

---

<sup>280</sup> Segundo a nova redação conferida pelo Ato Institucional nº 2 ao art. 105, § 3º, da Constituição de 1946: “Aos juízes federais compete processar e julgar em primeira instância: a) as causas em que a União ou entidade autárquica federal for interessada como autora, ré, assistente ou oponente, exceto as de falência e acidentes de trabalho; b) as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil; c) as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional; d) as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a aérea; e) os crimes políticos e os praticados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas, ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; f) os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; g) os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve; h) os habeas corpus em matéria criminal de sua competência ou quando a coação provier de autoridade federal não subordinada a órgão superior da Justiça da União; i) os mandados de segurança contra ato de autoridade federal, excetuados os casos do art. 101, I, i, e do art. 104, I, b”.

<sup>281</sup> Com a reforma do Poder Judiciário promovida pelo Ato Institucional nº 2, o art. 95, § 4º, da Constituição de 1946, passou a dispor que: “ocorrendo motivo de interesse público, poderá o tribunal competente, pelo voto de dois terços de seus membros efetivos, propor a remoção ou a disponibilidade do juiz de instância inferior, assegurada, no último caso, a defesa”.

<sup>282</sup> A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) visa evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato do poder público. (BRASIL. Lei nº 9.982, de 3 de dezembro de 1999. “Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal”)



a Suprema Corte reconhecesse que a Lei de Anistia de 1979 não seria um empecilho à punição dos agentes pelas graves violações aos direitos humanos praticadas durante o regime militar<sup>283</sup>. O resultado do julgamento foi, por ampla maioria, desfavorável ao pedido, assegurando a validade da anistia, mesmo após a vigência da Constituição de 1988.

Os Ministros que se declararam favoráveis à constitucionalidade da norma assentaram que o contexto de aprovação da norma indica uma reconciliação com o passado, fruto de um acordo marcado por concessões recíprocas com vistas a uma transição pacífica<sup>284</sup>. Demonstrando certa contrariedade com o resultado do julgamento, CASTRO sublinha que:

(...) surpreendentemente prevaleceu entre os julgadores o entendimento de que a anistia de 1979 representou a consagração de um pacto político consciente entre o regime militar e os seus opositores, que optaram por esquecer e perdoar os crimes cometidos, de parte a parte, durante os “anos de chumbo”<sup>285</sup>.

Encaminhando para o final do capítulo, vale a reflexão sobre o que PINHEIRO classificou como “autoritarismo socialmente implantado”. O autor sugere que os traços autoritários da sociedade brasileira vão além do período militar e são resultado de uma tradição de autoritarismo que remontam a origem do Estado Brasileiro<sup>286</sup>. O autoritarismo, destarte, estaria fundado na condição de dominação que a elite sempre exerceu sobre as classes mais pobres e, portanto, na acentuada desigualdade social que mancha a história do País.

Essa tradição é representada, na ótica do autor, pelas mais diversas expressões de violência praticadas em desfavor das classes menos favorecidas, especialmente, contra aqueles sujeitos situados à margem do sistema. Isso justificaria, de certo modo, que somente a alteração para o regime democrático não

---

<sup>283</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 153. Julgada na Seção Plenária de 29 de abril de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, DF, 6 ago. 2010, pp. 48-49. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiario/stf/anexo/adpf153.pdf>. Acessada em 10 de janeiro de 2020.

<sup>284</sup> O julgamento contou com a presença de nove julgadores, sendo que sete se mostraram favorável à manutenção da Lei de Anistia.

<sup>285</sup> CASTRO, Ricardo Silveira. Continuidade Autoritária no Constitucionalismo Brasileiro: jurisdição constitucional em foco. *Interfaces Jurídicas*, v. 5, n. 1, 2015, p. 74.

<sup>286</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., 1991, pp. 55-56. O autor não descarta a influência do regime na institucionalização de práticas arbitrárias no atual regime democrático, que se deu, inclusive, por meio da própria Constituição Federal de 1988.

teria a capacidade de desarticular essas estruturas autoritárias. O autor sugere, inclusive, que o longo período que a ditadura viveu no Brasil decorre justamente da condição cultural política e da preexistência de elementos autoritários.

Em seu trabalho de observação, PINHEIRO ressalta que a sociedade brasileira é dependente de “sistemas de hierarquia implantados pelas classes dominantes e reproduzidos regularmente com o apoio dos instrumentos de opressão, da criminalização da oposição política e do controle ideológico sobre a maioria da população”. Justifica sua intervenção alegando que os traços autoritários são mais profundos. Encontram-se arraigados não apenas nas instituições, como fazem parte da vida cotidiana do brasileiro, que convive e aceita o uso da violência em contextos de relação de poder. Com isso, afirma que “não é por acaso que a cidadania no interior das classes populares é ainda hoje percebida como significado aproximado à repressão”, o que leva à disseminação da violência contra grupos marginalizados desprovidos de significação social<sup>287</sup>.

Ao abordar a repercussão desses métodos autoritários contra a classe oprimida, PINHEIRO ressalta que “nas classes governantes e educadas o discurso oficial ostenta um repúdio retórico a essas práticas”, mas que não se traduz em medidas concretas para suprimi-las, como o fortalecimento dos órgãos responsáveis pela repressão e punição dos agentes que praticam esses abusos. Essa falta de agir do Estado consagra a impunidade como elemento de normalização social e perpetua na sociedade a cultura da violência, expressada das mais diversas formas, seja como violência física ou psicológica<sup>288</sup>.

Os padrões autoritários, na visão do autor, podem ser observados nas pequenas relações de poder do dia a dia, em que uns se julgam superiores aos outros, reproduzindo arbitrariedades e privilégios nas pequenas ações do convívio social. Isso leva à conclusão de que os microdespotismos, que marcam a cultura brasileira desde a era colonial, encontraram respaldo na ditadura militar, ocasião em que se aprimoraram e se institucionalizam, fortalecendo os laços autoritários que afastam o País da consolidação democrática.

---

<sup>287</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Op. cit., 1991, p. 55.

<sup>288</sup> Ibidem., p. 56.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CORRUPÇÃO DA DEMOCRACIA: UM ENTRAVE À CONSOLIDAÇÃO DO REGIME POLÍTICO REPRESENTATIVO

#### 1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A PRESENÇA DA CORRUPÇÃO EM CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS

As práticas corruptas, enquanto expressão de ações indesejadas socialmente, são objeto de diversas tentativas de contenção. Não é rara a introdução de regras de conduta pelas empresas visando à regulação das relações externas de seus funcionários, o estabelecimento de códigos de ética associados à postura esperada de agentes públicos, ou mesmo a tipificação de condutas reprovadas socialmente que impõe aos agentes corruptos o afastamento do convívio social por meio de penas restritivas de liberdade.

A corrupção, em sua acepção original, parte da ideia de um agente que corrompe e outro que é corrompido. A proliferação dessas práticas, no contexto social, produz um sentimento generalizado de desconfiança e prejuízos físicos e imateriais de largas proporções, afetando os fundamentos da própria democracia. Diante dessas premissas, não se pode ignorar a forte relação que há entre corrupção e democracia<sup>289</sup>. Pode-se afirmar, inclusive, que uma democracia de qualidade é capaz de impor custos maiores àqueles que pretendem praticar atos corruptos, produzindo a inibição desta prática. Em sentido oposto, a corrupção generalizada tem a

---

<sup>289</sup> Conforme pontua WARREN, “hay una asombrosa correlación entre más democracia y menos corrupción”. (WARREN, Mark. La Democracia contra la Corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 193, 2005, p. 110)

capacidade de ruir os pilares em que se assentam os regimes democráticos, desnaturando o modelo idealizado para atender os anseios sociais. Nesta linha, é oportuno o pensamento de GARZÓN VALDÉS, quando afirma que quanto maior for o grau de desenvolvimento e de modernização de uma sociedade política, menor será a corrupção<sup>290</sup>.

Ao argumentar que a corrupção é capaz de afetar as bases ideológicas das democracias, WARREN esclarece que a corrupção interfere na própria cultura democrática, levando à perda de confiança nos responsáveis pela tomada de decisões e, conseqüentemente, nas próprias instituições<sup>291</sup>. Segundo o autor, a democracia nada mais é que um processo em que se incluem dinâmicas de participação e deliberação, em que os cidadãos compartilham de valores morais e buscam se beneficiar dos seus resultados. A corrupção **da** democracia surge, portanto, quando aqueles que possuem direito de participar das decisões são excluídos do processo e sofrem as conseqüências dessas deliberações<sup>292</sup>. No mesmo sentido, DELLA PORTA E VANNUCCI sublinham que a corrupção deteriora a democracia ao corromper dois de seus principais valores: a igualdade dos cidadãos perante as instituições e a possibilidade de se expressar e interferir no processo decisório<sup>293</sup>. Diante dessas considerações, é possível afirmar que: a corrupção **na** democracia nada mais é que a corrupção **da** democracia, propriamente dita.

No campo individual, a corrupção tem potencial destruidor dos valores morais, afetando a integridade do ser humano. Ao agir reiteradamente de forma desonesta, sem que haja uma reprovação moral de sua conduta, a primeira conseqüência da corrupção é a perda do respeito às leis e à justiça. O sentimento que sobressai no indivíduo, em uma nítida inversão de valores, é o de que a reprovação deve recair sobre o sujeito que adota uma postura honesta, pois estaria deixando de se aproveitar de uma situação que o beneficiaria econômica e socialmente.

---

<sup>290</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Acerca del concepto de corrupción. In: CARBONELL, Miguel; VÁZQUEZ, Rodolfo. (Coords.). *Poder, Derecho y Corrupción*. México: Siglo XXI, 2003, p. 19.

<sup>291</sup> WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in Democracy? *American Journal of political Science*, v. 48, n. 2, 2004, pp. 328-329.

<sup>292</sup> *Ibidem.*, p. 334.

<sup>293</sup> DELLA PORTA, Donatella. and VANNUCCI, Alberto. The 'Perverse Effects' of Political Corruption. *Political Studies*, v. 45, 1997, p. 537.

Se reproduzidas as posturas individuais, estar-se-ia diante de uma ação coletiva danosa e de efeitos degradantes, em que as práticas corruptas passariam a ter uma maior aceitação social, multiplicar-se-iam exponencialmente e acabariam por comprometer os valores democráticos. Mais grave ainda que a simples associação de pessoas para a prática de atos de corrupção, a institucionalização dessa prática no sistema político de um país apresenta potencial devastador à democracia. Ao se infiltrar nas agremiações partidárias, de forma organizada, com o propósito de extrair o maior proveito possível dos recursos públicos destinados à melhora da qualidade de vida da população, a corrupção alimenta a desigualdade social e produz efeitos deletérios no desenvolvimento do país, tornando a sociedade refém de um grupo de pessoas ávidas por poder e dinheiro.

Não é exagerado afirmar que a deficiência das democracias é um fator que contribui para um ambiente propício às práticas corruptas. As democracias que apresentam baixos índices de qualidade normalmente convivem com cenários de reduzido controle social, incipiente prestação de contas e elevada percepção da corrupção. A impunidade, notadamente dos agentes políticos e dos titulares do poder econômico, que detêm o controle sobre as decisões que impactam a vida da população, alimenta uma espiral negativa no desenvolvimento desses países, que tem na corrupção o motor desregulado que rege a economia.

Romper este ciclo vicioso e torná-lo virtuoso exige dos governantes e da sociedade em esforço conjunto e articulado, em que se resgate os valores essenciais do Estado social e democrático de direito, exigindo-se ações efetivas para o combate dessas práticas indesejadas e políticas de longo prazo voltadas à sua prevenção. Essas políticas passam pelo forte investimento em educação, ações concretas visando à inibição de práticas oportunistas, o endurecimento das sanções penais, civis e administrativas e, principalmente, o aumento da confiança nas instituições democráticas.

MOREIRA NETO apresenta uma visão interessante sobre a concepção de democracia moderna e a posição de antítese que pode ser atribuída à corrupção. O autor defende que a democracia, nascida da noção de *regra da maioria*, evoluiu para a concepção mais moderna de Estado democrático de direito, em que se consolidou

a submissão do Estado não mais à lei, mas ao direito. Ao agregar a *regra de valor*, a democracia passou a considerar a legitimidade dentre seus alicerces, ao lado da legalidade. A corrupção nesse contexto, acaba por renegar esses valores democráticos e contrapõe-se a “ambas regras civilizatórias – da antiga, que originou a **legalidade**, e da nova, que gerou a **legitimidade**”<sup>294</sup>.

Tendo como mote os valores democráticos dos Estados de direito, neste capítulo propõe-se à compreensão de algumas das facetas do fenômeno da corrupção, seu impacto negativo nas economias dos países, as distorções que provoca nas relações sociais e seus efeitos nefastos nas democracias. Concomitante à revisão teórica sobre os aspectos que envolvem esse fenômeno e sua abordagem sobre óticas distintas das ciências será abordada a realidade brasileira. Assim, será sustentado que a situação atual de combate à corrupção, carregada pela descoberta de casos emblemáticos de corrupção, constitui oportunidade única de mudanças e de transformação da sociedade, fortalecimento da democracia e desenvolvimento econômico e social do País.

Após traçar as bases conceituais em que se funda a corrupção pública, propõe-se uma análise do fenômeno, avaliando-se os impactos negativos que a corrupção é capaz de produzir no desenvolvimento econômico, na credibilidade das instituições públicas, nos sistemas jurídicos e no bem-estar social. Nesse sentido, o desenvolvimento do estudo leva em consideração: i) as concepções econômicas, com ênfase no impacto da corrupção no desenvolvimento dos países; ii) os aspectos políticos, em que são enfrentadas as repercussões da corrupção nos sistemas democráticos; iii) as vertentes sociológica e cultural, em que se busca demonstrar o fator de desajuste que a corrupção provoca nas relações sociais; e iv) as graves consequências que este fenômeno produz no sistema jurídico, idealizado como garantidor do Estado social e democrático de direito.

---

<sup>294</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 273, 2016, p. 487.

## 2. UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL DO TERMO CORRUPÇÃO E SUAS INTERFACES COM O SETOR PÚBLICO

O tema da corrupção é por natureza desafiador. Apresentar uma definição sobre corrupção que abranja todas as suas nuances é tarefa das mais complexas, haja vista ter reflexos nos mais variados campos da ciência e consequências sobre os distintos fatores que influenciam a vida em sociedade. Restringir a análise da corrupção apenas à sua vertente jurídica, por outro lado, tornaria este trabalho de investigação oblíquo, incapaz de alcançar as possíveis implicações deste fenômeno, dificultando a compreensão sobre seu impacto na economia, na sociedade e na política. Uma das consequências seria o estabelecimento de estratégias ineficazes e não efetivas de ação, capazes de combatê-la e preveni-la.

Sendo a corrupção um fenômeno multifacetário, deve ser estudado sob uma perspectiva multidisciplinar, a fim de que, ao contrário de defini-lo, se busque uma aproximação teórica sobre suas implicações e interações. Seguindo esta lógica, uma múltipla abordagem permitirá uma visão mais ampla do fenômeno e possibilitará a construção de uma linha teórica propositiva de atuação visando ao seu combate. Ademais, sendo um dos pontos focais desta investigação observar as conexões entre corrupção e democracia, além de demonstrar que são aspectos fenomenológicos que se contrapõem e repercutem diretamente no desenvolvimento dos países e na qualidade de vida da população, é de se registrar que este capítulo, sem desconsiderar a existência dos efeitos da corrupção nas relações privadas, concentrará sua exploração sobre a corrupção no setor público, sem descuidar, evidentemente, das interfaces que permeiam esses domínios.

A limitação da análise tem como objetivo direcionar o estudo para a construção de novas alternativas de combate à corrupção que possam ser efetivamente aplicadas pelos agentes públicos e órgãos de Estado, minimizando a dispersão que um estudo com tantas variáveis poderia produzir. Outrossim, não se deve perder de vista que esta investigação tem como último desígnio propor uma releitura sobre o papel da Administração Pública, dentro de um contexto de integridade, de modo que seja conferido novo significado ao exercício da função

pública e seja atribuída aos seus servidores a responsabilidade pela prestação de um serviço de qualidade, que atenda os anseios sociais por um bom governo.

Casos de corrupção podem ser retratados desde a origem das civilizações. Narrativas que se referem a figura do corruptor e do corrompido são recorrentes na história, retratando sempre uma posição de vantagem que pode ser alcançada pelo detentor do poder, por sua condição social ou mesmo em razão de seus recursos financeiros. A corrupção não é um fenômeno privativo das democracias. Porém, é neste modelo que esta se evidencia e se apresenta mais vulnerável, pois permite que se busquem caminhos para combatê-la. Sobre a onipresença da corrupção, independentemente do sistema político adotado, LAPORTA SAN MIGUEL E ÁLVAREZ MEDINA prenunciam que a corrupção é algo que sempre existiu, independentemente do sistema político adotado<sup>295</sup>.

A corrupção no setor público conduz à ineficiência das administrações no atendimento das necessidades elementares dos cidadãos. Além dessa limitação, corrompe os alicerces em que se sustenta o Estado, atentando frontalmente contra seus os princípios norteadores<sup>296</sup>, colocando em risco a própria existência das democracias. Visando fomentar o debate que se produzirá nesta etapa do estudo, assume-se que: **a corrupção sistêmica e generalizada implica a substituição das preferências sociais e o consequente atendimento do interesse público pelas preferências individuais dos agentes corruptos, bem como o afastamento do cidadão dos processos decisórios que têm influência direta na qualidade de vida da população.**

Partindo-se desta premissa e com o objetivo de dar sustentação teórica ao estudo da corrupção e o seu impacto nas democracias, tem-se como necessária a busca por uma aproximação conceitual mínima, que permita compreender o seu alcance e de que forma este fenômeno compromete o regular funcionamento do setor público. Nesse sentido, e sem a intenção de apresentar uma definição original que

---

<sup>295</sup> LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.). *La Corrupción Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 19.

<sup>296</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA E TOMÁS-RAMÓN elucidam que “los principios generales del Derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, aquellas sobre las cuales se constituyen como tal las convicciones éticos-jurídicas de una comunidad”. (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMON, Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Cívitas, 6ª ed., 1993, p. 75)



englobe todas as suas facetas, é possível percebê-la, em um senso comum, como a violação de um dever funcional por parte de um agente do Estado, com poder de decisão, que, ao desrespeitar o sistema de regras que aderiu voluntariamente, se coloca em uma posição de deslealdade em relação ao poder público para obter uma vantagem indevida, contrariando os interesses coletivos.

O desafio de apresentar um significado ao termo reside justamente na sua característica multifacetária. A depender do campo científico em que se pretende estudá-lo, depara-se com nuances próprias<sup>297</sup>. Contudo, são essas interfaces e convergências conceituais que possibilitam identificar seus elementos caracterizadores e, com isso, apontar caminhos e estratégias para seu enfrentamento. Sendo a corrupção um fenômeno transversal e poliédrico<sup>298</sup>, com distintas manifestações e pluralidade quanto às suas consequências, comumente são observadas críticas a sua evolução teórica, haja vista as implicações específicas que produz nos distintos campos de estudo das ciências.

Dentre essas variações pode-se destacar, por exemplo: as ampliações relacionadas à compreensão do que vem a ser funcionário público, que passaram a abarcar os sujeitos que prestam serviços públicos de forma precária; a supressão de questões éticas e morais, que cederam espaço a normas positivadas, notadamente pela constituição dos Estados democráticos de direito; a caracterização como corrupção daquelas situações relacionadas aos pequenos desvios de conduta, antes restritas aos altos níveis do poder; e, ainda, a sua influência nas empresas privadas, afetadas na sua imagem e capacidade competitiva. Finalmente, registre-se a preocupação do avanço da corrupção na política, afetando as bases constitutivas dos Estados democráticos de direito.

---

<sup>297</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ E VILLORIA MENDIETA asseveram a enorme dificuldade em se apresentar um conceito sobre corrupção que contemple todas as suas modalidades, chamando atenção para a enormidade de trabalhos sobre o tema e a ausência de consenso sobre como defini-la. (JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La Corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, v. 138, n. 1, 2012, p. 114)

<sup>298</sup> Expressão cunhada por DE LA TORRE E BECHARA na introdução do livro dedicado aos estudos sobre a corrupção, em referência à realidade ampliada dos contextos em que se observa o fenômeno, que extrapola as condutas tipificadas pelos códigos penais. (DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; BECHARA, Ana Elisa Libertadores S. (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Centro de Estudios Brasileños. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013)

Sobre a diversidade dos elementos intertemporais abordados, mostra-se reveladora a opinião externada pelo professor FABIÁN CAPARRÓS, ao afirmar que:

En el ámbito estrictamente jurídico, corrupción será lo que la normativa defina como tal en cada momento y en cada sector, debiendo interpretarse en cada caso en función de cuál sea la finalidad que se pretenda. Por todo ello, la inflación semántica a la que se ve sometido el término no justifica un estudio que, desde mi particular punto de vista, poco podría aportar a la discusión<sup>299</sup>.

Apesar dos variados tipos de corrupção estarem positivados na grande maioria dos Estados, como se pode observar na massiva reprovação ao pagamento de subornos, as categorias legais que a criminalizam não são amplas o suficiente para contemplar a gama de atividades que poderiam estar associadas à corrupção. SANTOS relembra que foram várias as barbáries produzidas ao largo da história que, sob o manto da legalidade, dizimaram nações, promoveram discriminações e reduziram a condição humana à qualidade de escravos<sup>300</sup>.

Conforme pontuado na parte inicial desta investigação, a ditadura que se instalou no Brasil, em 1964, conviveu durante todos os seus anos com uma Constituição, sendo que os atos de tortura ou mesmo os atos atentatórios aos direitos humanos encontravam no texto constitucional seus elementos garantidores, sob a asserção de que medidas de exceção eram necessárias ao restabelecimento da ordem e da paz social. Nesse contexto, GARZÓN VALDÉS defende que, para a compreensão do fenômeno da corrupção, se exige perceber a diferença entre um sistema de regras vigente e a violação de um sistema de regras morais, com pretensões de universalidade<sup>301</sup>.

Uma segunda dificuldade, que pode ser apontada quanto à falta de uma definição precisa sobre o que vem a ser corrupção, refere-se à complexidade de se introduzir nos ordenamentos jurídicos dos países normas que tratem a corrupção como uma categoria jurídica distinta, com identidade própria, que induza a formação de estruturas de poder adequadas para combatê-la. Normalmente a corrupção é

---

<sup>299</sup> FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La Corrupción del Agente Público Extranjero e Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, p. 22.

<sup>300</sup> SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar. Compliance e partidos políticos: novo modelo para o combate da corrupção e da captura do estado. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 204.

<sup>301</sup> GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Op. cit., 2003, p. 22.

abordada tão somente sob uma perspectiva penal, restringindo-se às figuras tradicionais relacionadas ao suborno e à malversação do patrimônio público. A complexidade de se combater a corrupção pelos meios costumeiros (associados ao direito penal) esbarra justamente na sua natureza difusa, seu caráter clandestino, o que torna árdua a tarefa de reunir provas, identificar autores e relacioná-los às práticas delitivas. São ações que, por natureza, são hábeis em dissimular as condutas ilícitas, valendo-se da ocultação, de empresas de fachada, de terceiros interpostos, dentre outras estratégias.

Essas práticas têm como característica desviar o foco das autoridades persecutórias e dificultar as ações direcionadas ao seu combate. A máxima reprovação social das condutas tidas por corruptas não é capaz de acompanhar a velocidade que este fenômeno vem se multiplicando e se diversificando. Muito embora a introdução do tema na agenda internacional tenha produzido, nos últimos trinta anos, mudanças pontuais nos ordenamentos jurídicos, levando países a contemplarem outras figuras delitivas em seus códigos penais, tais como as que condenam o enriquecimento ilícito, situações de conflito de interesses e tráfico de influência, essas medidas ainda se mostram insuficientes e ineficientes enquanto políticas de prevenção. É preciso que as autoridades públicas e organismos internacionais invistam em novas estratégias para o seu enfrentamento e estabeleçam mecanismos inovadores para frear seu avanço.

## 2.1. CARACTERÍSTICAS DA CORRUPÇÃO PÚBLICA

Em uma tentativa de extrair os elementos comuns que apontem para a caracterização da corrupção pública, depara-se com a situação em que agente responsável pelo cumprimento da norma, que por princípio deve buscar ao atingimento de uma finalidade pública, desvia-se de seu dever institucional e provoca um benefício privado, em detrimento de toda a sociedade. Ou seja, para a caracterização da corrupção pública, segundo GARCÍA MEXÍA, deve haver ao menos: i) a participação fraudulenta de um funcionário do Estado (elemento subjetivo

necessário)<sup>302 303</sup>; ii) a participação de um terceiro particular (elemento subjetivo contingente)<sup>304</sup>; iii) o descumprimento de um dever institucional de servir ao interesse público (elemento prescritivo); iv) um risco ou perigo abstrato de subordinação do interesse público ao interesse particular, incorrendo em abuso de poder (elemento material); e v) a busca por um benefício irregular, representado pelo ânimo de “proveito privado” (elemento causal)<sup>305 306</sup>. No mesmo sentido, MALEM SEÑA assinala que a corrupção pública se configura pela violação, ativa ou passiva, de um dever de ofício ou função específica por um funcionário público, com a finalidade de obter um benefício indevido, próprio ou alheio, independentemente de sua natureza<sup>307</sup>.

No outro polo desse trato, exige-se a presença de um particular, que atuará para que o comportamento do agente estatal seja corrompido. Nesse intento, utilizará de todos os recursos que dispõe para seduzir o funcionário público, com promessas ou ameaças, para que este viole as regras pré-concebidas em troca de uma vantagem. Perfeccionado o acordo corrupto, os sujeitos da relação direcionarão seus

---

<sup>302</sup> Quando se estabelece como requisito para a corrupção pública à presença de um funcionário do Estado, não se está restringindo esta disposição aos servidores efetivos, mas a todos aqueles que de alguma forma ostentam esta posição, mesmo que temporariamente. Além disso, não se atribui esta condição apenas àqueles que exercem suas funções no Poder Executivo, mas aos detentores de cargos nos Poderes Legislativo e Judiciário. Em uma abordagem mais ampla, podem ser considerados funcionários públicos todos aqueles que exercem funções típicas da Administração Pública, independentemente do tipo de vínculo. Isto é, os agentes que se revestem de autoridade política, os funcionários públicos propriamente ditos e os particulares que exercem funções públicas de maneira precária.

<sup>303</sup> Também é digno de registro que o art. 327 do Código Penal Brasileiro considera “funcionário público para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. Ademais, equipara a funcionário público “quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”. (BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)

<sup>304</sup> O autor admite que no caso de conflito de interesses a presença do particular nem sempre é exigível.

<sup>305</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*. Pamplona: Aranzadi, 2001a, pp. 81-82.

<sup>306</sup> Apesar de GARCÍA MEXÍA apresentar este conceito visando caracterizar as situações de conflito de interesses, acredita-se que, por sua abrangência, pode ser utilizado no contexto em que se busca definir os limites de um ato corrupto. Isso porque, conforme será tratado no capítulo que enfrentará os aspectos relacionados à integridade pública, explorando aspectos que implicam a sua ruptura, como é o caso do conflito de interesses, é amplamente aceito na literatura internacional, especialmente nas diretrizes definidas pela OCDE, que os episódios de conflito de interesses não se confundem com as hipóteses de corrupção, sendo que, neste último caso, o conflito de interesses já é real e produziu efeitos no mundo jurídico, merecendo reprovação social e enquadramento penal específico em tipos associados à corrupção. Por fim, é digno de registro que o autor condiciona o benefício auferido pelo agente público necessariamente a uma vantagem econômica (apesar de não ser a vertente defendida nesta investigação).

<sup>307</sup> MALEM SEÑA, Jorge Francisco. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2003, p. 35.

esforços para que este vínculo se perpetue e estabilize. Somente assim continuarão beneficiando-se mutuamente do proibido. De um lado, o particular manterá uma posição de primazia sobre os demais cidadãos, enquanto, do outro, o agente público ostentará uma vantagem, econômica ou não, por quebrantar as regras.

A adesão a essas práticas produz graves consequências no serviço público, especialmente quando são produzidas nos níveis hierárquicos mais altos. Além dos efeitos econômicos, que limitam a disponibilidade e qualidade do serviço, afetam o que o poder público possui de mais valioso: a confiança que deve ostentar perante a sociedade. VÁZQUEZ reforça o “efecto destructivo con respecto al sistema de reglas vigente”, realçando que o agente público terá que encontrar meios de superar os conflitos entre as regras postas e o subsistema de corrupção que lhe proporciona grandes proveitos. Quem perde são os cidadãos honestos, que serão privados de oportunidades que limitarão sua qualidade de vida<sup>308</sup>.

Ao se perquirir sobre quais seriam as razões que levariam determinado país a estar mais propício à corrupção, VÁZQUEZ destaca a existência de causas genéricas e específicas. Nesse sentido, apresenta um rol que sintetiza os principais consensos sobre o tema. Aponta como causas genéricas:

- i) Rápido crecimiento económico y modernización como consecuencia de un cambio de valores, de la aparición de nuevas fuentes de riqueza y poder, y de la paralela expansión de la administración.
- ii) Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas, de modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social.
- iii) Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica, por ejemplo, mediante la apertura de una economía autárquica a la competencia internacional, y el consiguiente incremento de oportunidades económicas en un contexto competitivo y desconocido.
- iv) Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel, que puede conducir a buscar dichos recursos mediante prácticas poco ortodoxas<sup>309</sup>.

---

<sup>308</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo. Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos. In Méndez-Silva, Ricardo. (Coord.), *Lo que Todos Sabemos sobre la Corrupción y algo más*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 217.

<sup>309</sup> *Ibidem.*, pp. 219-220.

Já as causas específicas, que teriam relação mais estreita com a organização administrativa e seus processos internos, bem como o sistema sancionador, compreendem:

- i) Salarios públicos de bajo nivel.
- ii) Interinidad de la función pública y poco o nulo acceso a la información oficial.
- iii) Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones, bien por falta de reproche legal, por falta de sanciones legales, o por ineficiencia.
- iv) Sobrerregulación administrativa o ineficiencia de gestión.
- v) Gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar.
- vi) Doble lealtad del agente público (lealtad al público y lealtad a la organización que puede haber contribuido a su promoción a la condición de agente público).
- vii) Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto en relación con la decisión del agente, y
- viii) Defectos en la organización burocrática que pueden redundar en falta de control interno<sup>310</sup>.

Ao buscar uma regra universal que explique a existência de comportamentos corruptos, ROSE-ACKERMAN infere que, à margem dos valores básicos e divergências culturais, há um fator de motivação humano que é universal, que se refere ao “interesse em si mesmo”. Aponta que, aquilo que sob o viés da natureza humana pode ser designado como cobiça, para os economistas nada mais é que “maximização da utilidade”. Segundo a autora, portanto, a corrupção endêmica<sup>311</sup> sugere um fracasso generalizado em aproveitar este interesse em prol de objetivos produtivos<sup>312</sup>.

SILVA E WHITE (*apud* DE MORAES E DA SILVA TORRECILLAS) aderem à concepção de que a corrupção pública se caracteriza exatamente pelo desvio de conduta institucionalizada, em que se utiliza do público em benefício privado, de forma autointeressada<sup>313</sup>. Por sua vez, KLITGAARD aponta que a corrupção surge quando

---

<sup>310</sup> Ibidem., p. 220.

<sup>311</sup> A corrupção endêmica se refere à corrupção que está internalizada na sociedade como práticas corriqueiras. Condiz com aquelas práticas indevidas incorporadas no cotidiano dos cidadãos que se valem de subterfúgios para contornar pequenos problemas do dia a dia.

<sup>312</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *La Corrupción y Los Gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001a, p. 2.

<sup>313</sup> DE MORAES, Thiago Perez Bernardes; DA SILVA TORRECILLAS, Geraldo Leopoldo. *Corrupción en la Función pública: un estudio sobre correlaciones entre corrupción, calidad de la democracia,*

determinado indivíduo coloca ilicitamente suas preferências individuais acima daqueles interesses e ideais que deveria servir. Nessa lógica, a corrupção teria a capacidade de interferir negativamente no serviço público prestado pelo Estado, na medida em que os esforços dos agentes estariam direcionados preferencialmente em atender suas necessidades, em detrimento da coletividade<sup>314</sup>.

O modelo de agente racional perseguido pela economia apresenta importantes contribuições para o estudo da corrupção. Na mesma linha dos autores mencionados no parágrafo anterior, POSNER, um dos expoentes da corrente do pensamento jurídico que busca uma aproximação teórica com as ciências econômicas, afirma que os indivíduos sempre agem de maneira autointeressada e racional, voltada à maximização de suas utilidades, o que orientará suas escolhas a satisfazerem seus interesses pessoais. Essa predileção não será necessariamente expressa monetariamente<sup>315</sup>. No mesmo sentido, ROSE-ACKERMAN também se filia a corrente de que “la corrupción no necesariamente involucra intercambios monetarios”<sup>316</sup>.

Por sua vez, autores, como o professor RIVERO ORTEGA, defendem que a corrupção envolverá benefícios de ordem financeira.

(...) ni la arbitrariedad, ni la desviación de poder, ni la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos – mucho menos las anulabilidades o meras irregularidades formales – coinciden en todo caso con las prácticas de corrupción. Hay en cambio corrupción cuando el interés personal de quien toma decisiones en el ámbito público sustituye la objetividad en el ejercicio del poder, con el fin de lucrarse personalmente o enriquecer a una organización, ora una empresa privada, ora un partido político, afín al sujeto que se aprovecha de su posición”<sup>317</sup>. (grifo acrescentado)

---

governança, desigualdade de renda y desempleo en el mundo (2008-2012). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, v. 6, n. 1, 2015, p. 19.

<sup>314</sup> Cf. KLITGAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press, 1988.

<sup>315</sup> POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Publisher, 2011, pp. 3-5.

<sup>316</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Economía Política de las Raíces de la Corrupción: Investigación y políticas públicas. In: SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (Coord.). *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 23.

<sup>317</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. Corrupción y Contratos Públicos: las respuestas europea y latinoamericana. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004. p. 111.

O agente econômico, em uma visão de mundo que possui recursos limitados e escassos, procura direcionar suas ações para a satisfação de suas preferências, que podem recair sobre bens imateriais. Transpondo essas ideias ao plano da corrupção, nota-se que o agente corrupto irá orientar sua ação para a obtenção de um “ganho pessoal” que permita satisfazer algumas de suas escolhas racionais estabelecidas em uma ordem de preferência. Significa dizer que esse sujeito reagirá a incentivos e desincentivos para praticar ou não uma conduta corrupta. Sendo um ser racional, pode-se presumir que este avaliará o proveito do recebimento de suborno e o risco de ser punido. Se a percepção for no sentido de que vale o risco, praticará o ato<sup>318</sup>.

A referência ao agente racional tem relevância, neste ponto, pois visa agregar aos fatores motivacionais, a predisposição do agente público para aderir às práticas corruptas. Independentemente de causas estruturais e institucionais que tornam determinado país mais suscetível à corrupção, como aquelas relacionadas ao nível de crescimento econômico ou maturidade democrática, não se deve perder de vista que quando o agente público decide realizar uma conduta desonesta e violar as regras, o faz com plena convicção de sua ilicitude e das possíveis consequências que isso poderá gerar. O sujeito, seja funcionário público ou não, reúne valores morais e éticos que permitem ter o real discernimento sobre o que é certo ou errado e, com base nessas noções, assumir os riscos por seus atos infracionais. VÁZQUEZ bem pontua que “no se nace corrupto, se elige ser corrupto”<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Ao avaliarem o caráter retroalimentador da corrupção política, BULL E NEWELL exaltam a relação inversa que vigora entre a quantidade de corrupção e o risco sofrerem as consequências desta prática. Esclarecem que naqueles ambientes em que há pouca corrupção há poucas pessoas em quem confiar, o que aumenta o risco de ser descoberto, dificulta a defesa em relação a opinião pública e as chances de condenação são maiores. Em sentido contrário, a corrupção acaba se convertendo em um tumor, levando a uma espiral crescente em que os indivíduos serão induzidos a participar do círculo da corrupção, na medida em que perceberem que não representa uma prática reprovável socialmente. (BULL, Martin J.; NEWELL, James L. *Corruption in contemporary politics*. London: MacMillan, 2003, p. 240)

<sup>319</sup> VÁZQUEZ, Rodolfo. Op. cit., 2010, p. 221.



## 2.2. DA QUEBRA DE CONFIANÇA E DO RECEBIMENTO DE VANTAGENS INDEVIDAS PELO AGENTE PÚBLICO

No que se refere ao descumprimento de obrigações e à quebra do vínculo de confiança com o Estado, os agentes públicos acabam por infringir, por um lado, os deveres inerentes ao cargo que ocupam, regras de conduta e códigos de ética e, por outro, os mandamentos hierárquicos inerentes ao serviço, desviando-se da finalidade pública e do atendimento ao interesse coletivo. Nesta segunda condição, deixam de cumprir, movidos por sentimentos pessoais ou em benefício próprio e de terceiros, as disposições e diretrizes estabelecidas pelos agentes políticos e gestores, responsáveis pela definição de programas governamentais e pelos objetivos institucionais dos órgãos públicos.

Sobre as situações de desvio de poder, FURTADO alerta sobre o perigo de se identificar como corrupção todas aquelas situações em que o servidor deixa de atender ao interesse público em razão de preferências individuais. Nesse sentido, defende que para se caracterizar a corrupção deve haver um ganho pessoal, não necessariamente econômico. Assim, salienta que aquelas situações em que o desvio de poder visa exclusivamente causar um prejuízo a outrem, a atividade delituosa não deve ser enquadrada como corrupção, mas deve ser categorizada como algum tipo de perseguição, política ou administrativa<sup>320</sup>.

Dito isso, nota-se que para que o desvio de poder seja caracterizado como corrupção deve haver, necessariamente, um proveito decorrente da posição ocupada pelo agente. Ademais, a fim de tornar mais evidente a distinção proposta pelo autor, é relevante que se esclareça que, naquelas situações em que o agente pratica o ato em estrito cumprimento de seu dever legal, mas movido por algum estímulo ou benefício indevido para adiantar ou retardar o ato, há a noção clara de que resta caracterizada a corrupção.

---

<sup>320</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As Raízes da Corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 28.

Referindo-se ao *status* jurídico especial que goza a Administração Pública em relação aos cidadãos comuns e pessoas jurídicas, que lhe confere uma série de privilégios e prerrogativas exorbitantes, NEVADO-BATALLA MORENO relembra que em virtude desta condição, a atuação administrativa encontra-se subordinada aos princípios constitucionais e administrativos que a regem, em uma clara limitação de seus poderes, sujeitando-se à lei e ao direito, em uma nítida submissão ao princípio da legalidade<sup>321</sup>.

A posição de vantagem que alcançam as autoridades e os funcionários reforçam a necessidade de responsabilização desses agentes pelo descumprimento dos mandatos legais, impondo sanções de ordem pessoal. A assunção de préstimos extras e indevidos, em razão da posição elevada que ocupam, põem em risco a existência da própria Administração e os valores democráticos que deve perseguir, levando ao descrédito e à perda de confiança da população<sup>322</sup>. Ademais, coloca em evidência a qualidade do serviço público prestado, gerando prejuízos econômicos e sociais concretos às instituições públicas, além de afetar seu funcionamento e imagem.

Em uma concepção mais moderna, já incorporada pela comunidade internacional nas convenções e tratados que abordam o fenômeno da corrupção, as categorias de risco moral, em que se encontram as situações reais de conflito, passaram a ser introduzidas aos ordenamentos jurídicos como infrações autônomas, impondo ao funcionário público, ao exercitar suas competências, o dever de cautela. Vale lembrar que, cada vez é mais aceita na doutrina a existência de outras formas de corrupção, além das tradicionalmente relacionadas ao suborno e à malversação de fundos públicos. Sendo assim, alguns países já têm adotado em seus

---

<sup>321</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). *La Corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000, p. 46.

<sup>322</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA adverte que, “la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar el Estado ante los ciudadanos”. (RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual. *Revista Xurídica Galega*, n. 37, 2002, p. 42)

ordenamentos jurídicos condutas mais sutis de corrupção, como aquelas que visam coibir o nepotismo, o tráfico de influência e o conflito de interesses<sup>323</sup>.

Ainda no que toca ao recebimento de vantagens pelo agente do Estado para a prática de atos que favoreçam ou prejudiquem terceiros, merece registro as relações de apreço entre os agentes públicos e privados, alimentadas pelo recebimento de pequenos presentes. Essa prática, aceita sob o ponto de vista cultural em muitos países, chegando inclusive a ser legalizada como atividade profissional em alguns casos<sup>324</sup>, sob o pretexto de estimularem a boa relação de empresas e pessoas com o Estado, acabam por estimular uma relação perniciosa, que tem como objetivo último o atendimento “de forma preferencial” aos serviços públicos disponíveis. Conforme esclarece ROSE-ACKERMAN, até mesmo os pequenos presentes são suficientes para exercer um impacto marginal na conduta de quem os recebe, quando se observa uma implícita “compensação” pelo exercício de uma atividade que deveria ser prestada indistintamente ao público<sup>325</sup>.

A OCDE, por sua vez, admite a atividade de *lobby*, sustentando que a sua regulamentação teria a capacidade de conferir maior transparência e aumentar o *accountability*. Para isso, propõe dez princípios que devem ser observados nos processos de normatização:

- i) Os países devem oferecer condições equitativas, concedendo a todas as partes interessadas um acesso justo e equitativo para o desenvolvimento e implementação de políticas pública;
- ii) As regras e diretrizes sobre *lobby* devem abordar as preocupações de governança relacionadas às práticas de *lobbying*, e respeitar os contextos sociopolíticos e administrativos;
- iii) Regras e diretrizes sobre *lobbying* devem ser consistentes com as políticas e estruturas regulatórias;
- iv) Os países devem definir claramente os termos “*lobbying*” e “*lobbyist*” quando considerarem desenvolver regras e orientações sobre *lobby*;

---

<sup>323</sup> KAUFMANN, Daniel; VICENT, Pedro C. Legal Corruption. *Economics & Politics*, v. 23, n. 2, 2011, p. 197.

<sup>324</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, a atividade de lobby é regulamentada, conforme o *Lobbying Disclosure Act*, aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1946 e reformado em 1995.

<sup>325</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 128.

- v) Os países devem oferecer um grau adequado de transparência para assegurar que os funcionários públicos e as empresas possam obter informações suficientes sobre as atividades de *lobby*;
- vi) Os países devem permitir que as partes interessadas – incluindo organizações da sociedade civil, empresas, a imprensa e o público em geral – possam examinar as atividades de *lobby*;
- vii) Os países devem fomentar uma cultura de integridade nas organizações pública e tomada de decisões para prover regras claras e diretrizes de conduta para os funcionários públicos;
- viii) Os lobistas devem obedecer a padrões de profissionalismo e transparência; eles devem compartilhar a responsabilidade por fomentar uma cultura de transparência e integridade no *lobby*;
- ix) Os países devem envolver atores-chaves na implementação de um espectro coerente de estratégias e práticas para alcançar a conformidade; e
- x) Os países devem rever o funcionamento de suas regras e diretrizes relacionadas ao *lobby* periodicamente e fazer os ajustes necessários à luz da experiência<sup>326</sup>.

A condição valorativa sobre atividades e condutas deixa transparecer algumas das dificuldades em se apresentar um conceito preciso, ou a definição de uma tipologia própria para situações que caracterizam a corrupção. Note-se, por exemplo, que o que em um país pode ser considerado suborno, em outro pode ser visto apenas um “presente”. Além disso, o tratamento não uniforme das relações entre particulares e agentes públicos acaba, de certa forma, contribuindo para um cenário de insegurança jurídica nas relações comerciais entre países, adicionando um fator de imprevisibilidade, o que acaba por repercutir na atividade econômica e nos custos (de difícil mensuração) a elas relacionados.

Identifica-se que os pontos de sombreamento associados aos aspectos culturais e históricos dos países têm impacto direto nos estudos sobre a corrupção. Há uma multiplicidade de autores que não enxergam problemas nesta prática, contraditados por outros que defendem que esse tipo de vínculo constitui meio propício à corrupção, notadamente quanto à dificuldade em se separar aquelas práticas movidas por interesses exclusivamente pessoais.

---

<sup>326</sup> OCDE. *Transparency and Integrity in lobbying*, Paris, 2013, pp. 3-5. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acessado em 18 de dezembro de 2019.

A favor desta prática, consigna-se posição de MALEM SEÑA, que realça o propósito no oferecimento de pequenas oferendas como mecanismo para o fortalecimento das relações do particular com o poder público. Aliás, aponta que esse tipo de comportamento não se confunde com a prática de suborno, haja vista o oferecimento de brindes não ser capaz de gerar no destinatário a obrigação ou o compromisso de uma contrapartida<sup>327</sup>. Em sentido oposto, ROSE-ACKERMAN sustenta que as condutas que até então poderiam ser consideradas aceitáveis, podem mudar na medida em que as pessoas têm informações sobre os custos relativos à tolerância para pagar subornos a políticos e funcionários públicos<sup>328</sup>.

Isto posto, é legítimo concluir que as vinculações entre o público e o privado devem ser passíveis de controles formais e informais. Ou seja, devem existir regras explícitas que imponham ao agente público uma postura proba e imparcial no exercício de suas funções. Ademais, regras deontológicas e de conduta devem orientar sua relação com o setor privado, gerando um sentimento coletivo de confiança no Estado. Os traços culturais que estimulam conexões pouco fiáveis devem ser identificados e rechaçados, transformando a ética e os valores sociais em práticas desejáveis e concretas.

### 2.3. DO ALCANCE DA CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO: DO CHÃO DE FÁBRICA AOS ALTOS ESCALÕES DO PODER

Avançando nas características do que pode ser caracterizado como corrupção pública, faz-se necessário avaliar a extensão desta prática no setor público. Ou seja, a corrupção pode apresentar-se de forma pontual, apenas em determinados setores mais suscetíveis ao pagamento de subornos ou recebimento de vantagens indevidas, ou envolver o conjunto dos serviços públicos oferecidos à sociedade, de forma sistêmica e institucional. Ademais, pode ser observada em um nível hierárquico

---

<sup>327</sup> MALEM SEÑA, Jorge F. El Fenómeno de la Corrupción. In: LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.), *La Corrupción Política*, Madrid: Alianza Editorial, 1997, p. 27.

<sup>328</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 152.

inferior, em que normalmente ocorre o atendimento ao cidadão, ou ser verificada nos níveis mais altos do poder, envolvendo agentes políticos.

A presença da corrupção nos pequenos atos, que afeta a relação do particular com o funcionário público, pode ser apontada como a vertente mais elementar do fenômeno (corrupção de chão de fábrica). Usualmente ocorre dentro de um marco legal estabelecido, em que o funcionário, valendo-se de uma posição discricional e do poder de decisão, exige ou recebe uma contrapartida para que o cidadão tenha acesso ao serviço público ou para que não seja penalizado pelo descumprimento de regras. Ordinariamente, pode ser enquadrada nas espécies de corrupção pública *stricto sensu*, pois é praticada com contornos comuns à burocracia administrativa.

Já quando a corrupção atinge os altos setores do poder, passa de uma condição de corrupção pública *stricto sensu*, para se qualificar como corrupção política. Relaciona-se aos cargos providos por indicações políticas, baseados em critérios de confiança, de livre nomeação e, até mesmo, privados de exigências técnicas e de mérito para sua ocupação. São postos-chave na estrutura hierárquica, em nível de direção e assessoramento superior, e que, portanto, detém poder decisório e discricionário amplos sobre as áreas que se encontram sob a sua autoridade. São observados também nos cargos ocupados por representantes eleitos, notadamente parlamentares, ou aqueles destinados à cúpula do Judiciário que, apesar de gozarem de vitaliciedade, normalmente são escolhidos com base em critérios políticos, exigindo-se tão somente um suposto “elevado saber jurídico e reputação ilibada”<sup>329</sup>.

A primeira situação em que pode ser observada a corrupção em menor escala refere-se àquela em que o funcionário público tem a capacidade de retardar ou acelerar o provimento de interesses individuais disponibilizados pelo Estado. Ou seja, casos em que se observam frequentes o pagamento de subornos para que determinado indivíduo seja atendido antes de outros que pleiteiam o mesmo serviço. A *contrario sensu*, podem ser verificadas impropriedades também naqueles contextos

---

<sup>329</sup> Conforme se observa no art. 101 (Supremo Tribunal Federal), art. 104 (Superior Tribunal de Justiça), art. 111-A (Tribunal Superior do Trabalho) e art. 122 (Superior Tribunal Militar), todos da Constituição Federal brasileira de 1988.

em que a ausência de pagamento impulsionará seu pleito para o final do atendimento. Este tipo de corrupção pode ser ilustrado nos casos em que o cidadão necessita uma assistência de saúde, mas que a ordem de eleição quanto às urgências é definida segundo a conveniência de um funcionário encarregado de organizar o serviço. Nessa circunstância, não se verifica o descumprimento de norma, mas apenas um desvirtuamento quanto à forma de aplicá-la.

Outra postura reprovável pode ser observada quando o agente público deixa de cumprir suas obrigações institucionais, ocasionando um prejuízo ao Estado, tanto sob o aspecto financeiro, como no que tange ao seu poder de comando e controle. De forma ilustrativa, pode-se destacar aquelas circunstâncias em que um policial solicita ou recebe dinheiro para livrar o condutor de um veículo do pagamento de uma infração de trânsito. Nota-se também nos episódios em que o fiscal tributário deixa de autuar uma empresa que sonega tributos em troca de proveitos econômicos, proporcionando, além das perdas materiais, uma cultura de sonegação e impunidade<sup>330</sup>. Verifica-se que o servidor, além de receber benefícios indevidos, ainda deixa de cumprir seu dever de ofício, concernente à aplicação de penalidades. No caso de o serviço oferecido pelo Estado ser escasso, a situação fica ainda mais dramática. Ou seja, observam-se escolhas parciais baseadas em critérios únicos de conveniência e oportunidade do agente público, desconsiderando o interesse coletivo e as condições de igualdade dos beneficiários que receberiam a prestação estatal.

Ademais, no que pertine às escolhas dos agentes delegados para prestarem os serviços públicos, verificam-se custos de transação associados à corrupção, produzindo ao menos dois efeitos indesejados: o alijamento dos possíveis favorecidos que possuem as melhores qualificações e, ainda, a escolha de indivíduos corrompidos, com valores morais e éticos duvidosos. Na hipótese em que o serviço oferecido pelo Estado se refere a uma concessão de serviço público, por exemplo, o escolhido acabará por levar essa imagem degenerada para o encargo que irá exercer, comprometendo, também, a qualidade do serviço prestado.

---

<sup>330</sup> Em contraponto ao que poderia ser considerado grande caso de corrupção, tem-se a situação em que parlamentares, orientados por interesses pessoais ou pressões dos grupos econômicos que lhe dão sustentação política, aprovam leis de incentivos fiscais para que grandes devedores paguem suas dívidas com descontos imorais.

Diante do panorama em que se nota a corrupção nos baixos níveis de governo, ROSE-ACKERMAN elucida o contexto fático, ao apregoar que,

En general, la corrupción de bajo nivel conduce a una distribución ineficiente e injusta de los recursos escasos, debilita las mejores intenciones de los programas públicos, momento un excesivo papeleo burocrático, aumenta el costo de transacciones económicas y, en general, disminuye la legitimidad del Estado. Debe notarse, sin embargo, que tal corrupción puede proporcionar ciertos beneficios políticos. Los sobornos ocurren en el nivel más bajo de la jerarquía, pero pueden ser parte de un organizado sistema que sirva para favorecer aliados políticos o para ir construyendo “guardaditos” económicos para ser utilizados en batallas venideras<sup>331</sup>.

Sem desconsiderar que a multiplicação dos casos pontuais de corrupção é capaz de produzir um grande estrago sob o aspecto econômico e social, verifica-se um risco ainda maior à integridade do sistema quando esta ocorre de forma generalizada. Conjunturas em que não só o agente público de “chão de fábrica” transgredir, mas que essa prática se encontra disseminada em todo o tecido estatal, alcançando os altos escalões do poder. O risco nesse tipo de corrupção consiste na captura do Estado ou na sua transformação em uma cleptocracia<sup>332</sup>, de modo que este passe a operar de forma disfuncional, desviando-se do interesse público<sup>333</sup>. ROSE-ACKERMAN aponta três variantes dessa espécie de corrupção: i) a corrupção sistêmica; ii) aquela em que há uma interferência nas escolhas democráticas de representação política; e iii) a que produz um alto impacto econômico e social, ao transferir à iniciativa privada ativos estatais em um cenário de baixa concorrência e altos lucros<sup>334</sup>.

Na primeira vertente sugerida por ROSE-ACKERMAN, observa-se a transformação do setor público em “fábricas de suborno”. Destaca-se a relação promíscua do Estado com a criminalidade organizada, em que são formados extensos

---

<sup>331</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 28

<sup>332</sup> Em linhas gerais Cleptocracia (do grego *clepto*, 'roubo' e *cracia*, 'força') significa a total subversão do Estado democrático e social de direito. Neste modelo o poder não emana do povo, mas dos criminosos que o dominaram. Vigora um ambiente de corrupção institucionalizada e generalizada, em que se opera a impunidade.

<sup>333</sup> “En una pura cleptocracia el jefe del gobierno puede organizar el sistema político para que maximice las posibilidades de extracción de renta y puede redistribuir esas rentas para uso personal”. (ROSE-ACKERMAN, Susan. Desarrollo y Corrupción. *Gestión y análisis de políticas públicas*, v. 21, 2001b. p. 10)

<sup>334</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009. p. 28.



sistemas de corrupção, que conferem a determinados grupos de malfeitores o monopólio sobre atividades ilícitas (ou mesmo legítimas), de alta rentabilidade. O exemplo mais emblemático refere-se à permissividade dos órgãos estatais de polícia e responsáveis pelo controle de atividades reguladas com a criminalidade, tornando a sociedade refém do sistema corrupto.

Na segunda situação, nota-se sua correlação disfuncional nos regimes políticos representativos. Significa o aparelhamento do Estado, no sentido de garantir a permanência no poder das elites políticas que comandam o país (o que talvez represente uma das vertentes mais perversas da corrupção). As relações promíscuas entre políticos, governantes e grupos econômicos de maior expressão, acabam por direcionar todos os esforços estatais para o atendimento de apenas uma parcela dos cidadãos, alimentando um cenário de desigualdade social e pobreza. Os “elegidos” utilizam-se desta posição para angariar apoio político e recursos para sustentar suas massivas e custosas campanhas eleitorais. Há uma intensa e indecorosa troca de favores, em que seus financiadores obtêm a preferência na aprovação de projetos que os coloquem em posição vantajosa no cenário político e econômico.

Por fim, a última a linha explorada pela acadêmica consiste na adesão governamental aos grandes projetos de transferência de ativos à iniciativa privada, operacionalizadas por meio de privatizações e de concessões de serviços públicos. Atividades estas, que por sua natureza e magnitude, produzem vastas riquezas e fatores de influência que, em contrapartida, acabam por favorecer seus patrocinadores e defensores, que colherão frutos rentáveis desta parceria por longos períodos<sup>335</sup>. Além disso, a simples transferência desses ativos a determinados grupos econômicos pode ocasionar efeitos futuros indesejáveis, reduzindo o acesso da população a serviços e produtos, em virtude da prática de preços de mercado, especialmente quando a atividade se constitui como algum tipo de monopólio.

---

<sup>335</sup> É importante que se registre que não se está a defender que o Estado deva permanecer como controlador de atividades que poderiam ser geridas pelo setor privado. Acredita-se, contudo, que essa transferência deve dar-se de maneira em que não haja qualquer tipo de favorecimento a determinados grupos econômicos, nem que os recursos oriundos desta alienação sejam utilizados para fazer frente a gastos públicos desprovidos de qualidade. Da mesma forma, entende-se que o combate à corrupção não se resume a redução da burocracia estatal, passando à iniciativa privada serviços bem prestados e de alto valor agregado.

A alta corrupção, por outro lado, tem um efeito devastador nos fundamentos basilares dos regimes democráticos<sup>336</sup>. Além de contaminar o setor público de uma maneira geral, ao estimular os baixos escalões a também investirem em práticas corruptas, ainda representa uma fonte de maus exemplos a serem seguidos, levando ao descrédito das instituições públicas e ao fracasso econômico e social do país. Na proporção em que as políticas públicas são direcionadas ao atendimento das preferências individuais, em detrimento das necessidades do cidadão, alimenta-se na sociedade um sentimento de impunidade e individualismo, onde o coletivo é preterido.

Além da influência que os agentes políticos detêm na condução das políticas públicas, ainda se observa um sério risco ao Estado de direito, quando a elaboração das leis, bem como sua aplicação são realizadas por agentes corrompidos. Essa deformidade fere frontalmente o princípio da legalidade. Ou seja, apesar de formalmente corretas, essas normas nascem materialmente defeituosas. Assim, a contaminação do parlamento representa um obstáculo intransponível para a aprovação de iniciativas legislativas destinadas à internalização de medidas próprias ao combate à corrupção e ao enfrentamento da criminalidade organizada. Iguamente indesejáveis são os esforços legislativos para a aprovação de projetos com forte apelo social. A inclinação pelos programas assistencialistas, longe de atacar os problemas sociais, como a miséria e os déficits educacionais, visam tão somente auferir frutos eleitorais, o que é lamentável.

Finalmente, para completar a dominação do Estado, destacam-se as práticas inescrupulosas que acometem os tribunais, como a compra de sentenças ou a prolação de decisões de cunho político-partidário. A captura do Judiciário desfere o último golpe na democracia, ao tornar a última barreira contra as ilegalidades cúmplice da corrupção, distorcendo o sistema de freios e contrapesos do Estado idealizado na clássica divisão tripartite do poder de Montesquieu<sup>337</sup>. Em última instância, nos

---

<sup>336</sup> Conforme ressalta RODRÍGUEZ GARCÍA, “nadie duda que además del terrorismo todo el conjunto de comportamientos delictivos que podemos englobar en la expresión *corrupción* son uno de los elementos que más afectan y deterioran la esencia de lo que es un Estado social y democrático de Derecho, especialmente cuando son cometidos por los *gobernantes*”. (RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual. *Revista Xurídica Galega*, n. 37, 2002, p. 42)

<sup>337</sup> Esclarece SÁNCHEZ MORÓN que, a divisão clássica do poder proposta por Montesquieu foi incorporada pela dogmática revolucionária e incorporada à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, sob a máxima de que “la sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni

tribunais superiores, observa-se uma ausência de controle sobre a legalidade dos atos praticados pelos agentes políticos, bem como a débil vigilância sobre a constitucionalidade das leis. É também nessas célebres instâncias, controladas politicamente, que se observa o desfazimento dos atos judiciais produzidos por magistrados de carreira regidos pela aplicação das leis e dos seus princípios informadores.

#### 2.4. O CRIME ORGANIZADO E SUA RELAÇÃO COM A CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Em um cenário de globalização econômica, em que os fluxos de capitais e pessoas são desejados e estimulados, ganha destaque a figura das organizações criminosas que, na busca por lucros ilimitados, corrompem sistemas e mercados, cooptam pessoas e, por assim dizer, ameaçam democracias. Essas organizações possuem características peculiares, em que se destaca: a regularidade e perenidade, a motivação econômica, a invisibilidade e a prática de crimes de prejuízo difusos<sup>338</sup>.

Nas democracias deficientes e de baixa qualidade é possível notar uma forte presença de grupos organizados que ambicionam garantir o proveito de suas atividades criminosas. O crime organizado, nesse contexto, não se vale apenas de práticas ilícitas para atingir seus objetivos. A sistematização em torno desse tipo de atividade visa garantir que o produto do crime seja inserido no sistema de forma legal. Essa introdução ocorre muitas vezes por meio de empresas legais ou mesmo de fachada, que ocultam em seus faturamentos os recursos oriundos das atividades criminosas. Segundo SOARES,

---

esté establecida la separación de los poderes carece de constitución". (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*. Madrid: Espasa Calpe, 1991, pp. 19-20)

<sup>338</sup> Em referência aos crimes de prejuízo difuso, LYMAN E POTTER apontam que esse tipo de crime não busca atingir vítimas específicas, mas ferem diretamente a moral ou a economia. (LYMAN, Michael D.; POTTER, Gary W. *Organized Crime*, New Jersey: Prentice Hall, 2000, p. 6)

há muitas formas de defini-lo [crime organizado], mas todas elas contemplam alguns elementos comuns, como requisitos indispensáveis na qualificação do caráter organizado do empreendimento criminoso: planejamento racional com previsão de acumulação de riqueza e/ou poder, divisão interna do trabalho, hierarquia estruturante do processo decisório e conexão com o poder público. Observe-se que o último item é, em certo sentido, o mais relevante e aquele que determina, ao mesmo tempo, a força do crime organizado e a dificuldade de detê-lo<sup>339</sup>. (grifo acrescentado)

Os métodos utilizados por essas organizações estão associados ao pagamento de subornos (corrupção) e coação (ameaças reais). Ademais, operam nos diversos níveis do poder, aliciando e cooptando agentes públicos para sustentar a atividade criminosa, produzindo uma rede de influências e privilégios. Além disso, como referem BOEHM E LAMBSDORFF, valem-se de artifícios, como a utilização de intermediários profissionais para os serviços corruptos. Nesse cenário, o autor real do desvio afasta-se do risco de ser descoberto, mantendo uma distância segura do negócio ilícito, atribuindo eventual responsabilização a terceiros, em uma escala de menor importância dentro da organização<sup>340</sup>.

Sobre a penetração das organizações criminosas nos altos escalões governamentais, CEPIK E BORBA destacam que,

além dos aspectos econômicos e jurídicos, há que se avaliar a dialética entre crime e estado do ponto de vista político. Se a corrupção no baixo escalão governamental pode ser explicada pela capacidade de imposição das organizações criminosas, a penetração dessas organizações na alta política não se dá pela força ou ameaça, mas por meio de arranjos explícitos ou ajustes táticos de colaboração<sup>341</sup>.

Seu objetivo não se funda na destituição da soberania de um Estado. Pelo contrário, trabalha com a ideia de coexistência. Aproveita-se da máquina pública e atua à margem do sistema, valendo-se de uma situação privilegiada em que não há concorrência. A alta rentabilidade de sua atividade está diretamente ligada ao ilícito e à atuação estatal para combatê-lo. Quanto maior for a presença do Estado (em seu

---

<sup>339</sup> SOARES, Luis Eduardo. Crime Organizado. In: AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*, Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 406.

<sup>340</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, v. 11, n. 21, 2009, p. 51.

<sup>341</sup> CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BORBA, Pedro dos Santos. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, 2012, p. 385.

papel inibitório), maior será a dificuldade de fornecer o serviço ou comercializar o produto do crime e, portanto, maior será o seu preço no mercado paralelo<sup>342</sup>. Ademais, o aumento de controles e a aplicação de sanções mais severas podem simplesmente provocar o aumento, na mesma proporção, do preço dos subornos, com a finalidade de compensar o risco da atividade delitiva<sup>343</sup>.

A linha tênue em que a atividade da organização criminosa concorre com a presença estatal, por outro lado, também pode significar o maior risco à sua existência. Há uma margem tolerável da presença das organizações criminosas. Os frutos políticos colhidos por um suposto “combate ao crime organizado” e o apelo social que essas ações repressivas evidenciam, elevam seus benfeitores, em sua essência políticos, a uma posição de destaque na sociedade. Quando ocorre a ruptura dessa margem tolerável e a atuação da organização criminosa é evidenciada, o Estado é chamado a agir e normalmente adota medidas efetivas para a sua exclusão do meio social, seja por meio de atuação repressiva, seja por alterações legislativas que imponham dificuldades ao seu exercício.

BARBOZA ressalta que,

na atualidade, o sentimento mais ou menos geral, parece ser de uma incômoda ambiguidade, ao tempo em que desfrutamos uma realidade democrática e nos tornamos mais conscientes e menos tolerantes quanto à corrupção, experimentamos a sensação de que ela forma parte da nossa tradição, encontra-se generalizada no tecido do Estado e, por tudo isso, nada há que se possa fazer. Alimentam essa percepção os frequentes escândalos produzidos pela mídia, não sucedendo a mesma divulgação das correspondentes condenações judiciais quando verificadas<sup>344</sup>.

Nesse contexto, a experiência internacional tem demonstrado a importância de se conferir aos órgãos de Estado as condições adequadas para o controle

---

<sup>342</sup> Exemplo disso refere-se à discussão em torno legalização da maconha. Avaliando-se o potencial lesivo do entorpecente, a natureza ilegal de seu comércio, os custos de produção e distribuição, a baixa concorrência dos fornecedores, os preços praticados, os defensores da legalização apontam, de forma simplista, que a liberalização da droga irá desarticular o crime organizado que gira em torno deste comércio, fará aumentar a concorrência, além de possibilitar ao Estado a cobrança de impostos relacionados à venda do produto. Ademais, trará para a formalidade a atividade criminosa, permitindo o controle efetivo da atividade.

<sup>343</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, p. 59.

<sup>344</sup> BARBOZA, Márcial Noll. O Combate à Corrupção no Mundo Contemporâneo e o Papel do Ministério Público. In: ALBUQUERQUE, Mário P. (Ed.). *O papel do Ministério Público do Combate à Corrupção*, Brasília: MPF, 2006, p. 18.

preventivo da corrupção. Ou seja, os Estados devem investir fortemente em mecanismos de salvaguarda para evitar que estas práticas indesejadas sucedam. FURTADO relembra que uma das principais características da criminalidade organizada corresponde justamente às lacunas e falhas legislativas que permitem que esta aja com maior liberdade. Nesse sentido, constata que “a cada dia são desenvolvidos novos mecanismos para fraudar, desviar, subornar ou praticar todo tipo de malversação”<sup>345</sup>.

O combate ao crime organizado operado pela máfia italiana traz importantes reflexões sobre quais medidas devem ser adotadas para se debelar a associação entre o crime e o Estado. Apesar de o resultado produzido pela Operação Mãos Limpas<sup>346</sup> não ter sido o ideal, resta claro que os países que convivem com esta realidade devem promover profundas reformas estruturais, especialmente no campo político. Nesse propósito, as relações desajustadas entre agentes públicos e privados necessitam ser fortemente repelidas, padrões de condutas claros para os sujeitos dessa relação devem ser definidos, além de se adotar procedimentos sancionadores objetivos e céleres, que contemplem outras esferas punitivas, além do direito penal.

Sobre o contexto, vale ressaltar as conclusões apresentadas por SCHELAVIN, quanto ao suposto fracasso dos italianos no combate ao crime organizado de tipo mafioso. Ao se debruçar sobre os resultados produzidos na Itália em razão da luta contra o crime organizado, o autor concluiu que se perdeu uma grande oportunidade de romper com a lógica do círculo vicioso da corrupção. Nesse sentido, ressalta que grande parte das reformas que se produziram após a descoberta dos escândalos de corrupção, o que inclui o financiamento de partidos políticos, foram ineficazes e não alcançaram o cerne da questão, que consistia na renúncia das regras das políticas clientelistas em que o Estado estava inserido<sup>347</sup>.

---

<sup>345</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Op. cit., 2015, p. 35.

<sup>346</sup> A operação denominada “*mani pulite*” (mãos limpas), foi o divisor de águas no combate as organizações criminosas na Itália. Iniciou-se em 1992 com a prisão de Mario Chiesa, diretor de uma instituição filantrópica em Milão. As investigações expuseram a corrupção na política e na administração italiana. Comprovou as relações da máfia com os principais partidos políticos, bem como o pagamento de subornos e o favorecimento nas contratações públicas.

<sup>347</sup> SCHELAVIN, José Ivan. *Ações de Controle do Crime Organizado: Dimensões do Fenômeno e Desafios ao Sistema Penal Brasileiro*, Dissertação de Mestrado, Florianópolis: UFSC, 2011, p. 32.

### 3. AS INFLUÊNCIAS NEGATIVAS DA CORRUPÇÃO SOBRE OS FUNDAMENTOS QUE NORTEIAM O ESTADO SOCIAL E DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Na história contemporânea, é possível afirmar que a persistência de práticas patrimonialistas e clientelistas nas novas democracias consubstanciaram um modelo político onde a corrupção se revela como um fenômeno marcante e institucionalizado<sup>348</sup>. Na medida em que os regimes democráticos impõem a obrigação de prestar contas e exigem maior transparência sobre as ações praticadas pelos agentes públicos, os grandes escândalos de corrupção são exibidos e a percepção sobre sua presença notabiliza-se.

Somente com o aumento da preocupação sobre suas consequências, mormente seus reflexos negativos nas economias mundiais, que o tema ganhou relevância, ganhando espaço na agenda internacional. A partir das últimas duas décadas do século XX, com a multiplicação de estudos e manifestações de repúdio a esta prática, finalmente foram produzidas as primeiras iniciativas visando ao seu combate, alçando a corrupção a um problema de ordem global.

Conforme destaca TOMÁS TÍO:

Sin embargo, em la actualidad, la corrupción ha alcanzado unas impensables magnitudes y viene abarcando a la casi totalidad de los ámbitos de la actividad humana, desde la economía hasta la cultura, el periodismo, la política, la banca, la educación, los sindicatos, la ciencia, la justicia, el orden público y hasta las organizaciones no gubernamentales. Hasta tal punto ha ido alcanzando importancia que el 31 diciembre 2003 las Naciones Unidas en su Asamblea General acordaron una serie de medidas y declararon el 9 diciembre como Día Internacional contra la corrupción<sup>349</sup>.

Um efeito adverso da proliferação dos regimes democráticos refere-se justamente à percepção de que a corrupção está presente e não pode ser ignorada. Nota-se que parte considerável das novas democracias, especialmente as latino-americanas, ainda sofrem com os efeitos deletérios deixados pelos regimes ditatoriais.

---

<sup>348</sup> Especificamente nas novas democracias implementadas na América Latina e no leste europeu.

<sup>349</sup> TOMÁS TÍO, José María. La Sociedad Civil contra la Corrupción. *Revista Vasca de Administración pública*, n. 104, 2016, p. 115.

Maioria essa que convive com enormes desigualdades sociais, deficiências graves no sistema de educação, índices de violências alarmantes, carências estruturais significativas, somados ao massivo desinteresse da população em participar da vida política do país.

A adesão aos regimes democráticos provocou o alargamento das fontes decisórias e, por consequência, amplificou as possibilidades de os agentes do Estado auferirem benefícios individuais às custas de práticas indesejadas. A condição de fragilidade democrática observada nos países latino-americanos torna a corrupção um fator com potencial de destruição ainda maior. Se considerada a capacidade de interferência da corrupção no bom e regular funcionamento das instituições democráticas, em não sendo adotadas medidas eficazes para seu combate, cada vez mais sujeitos serão movidos por escolhas pessoais em detrimento das preferências coletivas, o que contribuirá para a não consolidação dos valores associados às democracias de qualidade.

### 3.1. ASPECTOS ESTRUTURAIS E MARCOS DEMOCRÁTICOS

Em um nível estrutural, nota-se que as transições dos regimes autoritários para as democracias latino-americanas tiveram um marcante impacto no desenvolvimento econômico e social desses países e grande influência na formação do novo modelo político. Conforme observado no capítulo inicial desta investigação, a edição das Constituições democráticas representou uma forma de preservar a participação das elites políticas nos novos Estados recém-formados, em que se garantiu o controle sobre os setores da economia. Essa presença permitiu que esses sujeitos continuassem se beneficiando das oportunidades proporcionadas pelo regime representativo, como a indicação de cargos, em troca de influência política, além do recebimento de recursos financeiros indevidos – recursos estes muitas das vezes decorrentes de desvios de verbas de empresas com participação estatal ou financiadas com recursos públicos.



A reinauguração dos regimes democráticos, por outro lado, impôs às recém-criadas instituições democráticas um natural tempo de amadurecimento. Somente após um longo processo, em que se exigiu a superação de variados entraves, essas entidades tornaram-se operacionais e efetivas no combate à corrupção. A busca por uma desvinculação política, a conquista da independência orçamentária e a autonomia institucional, além da árdua missão de adquirir a confiança da população, são metas a serem perseguidas e conquistadas, e que se fazem necessárias ao seu fortalecimento. Portanto, é razoável que em um primeiro momento, na ausência de instituições funcionais, “práticas operativas não formalizadas, porém fortes”, encontrem espaço para atuar<sup>350</sup>. Ao passo em que se fortalecem os espaços democráticos, as situações de desvios públicos, as relações inadequadas relacionadas ao clientelismo e à utilização dos recursos públicos para fins privados são reveladas, permitindo que estas entidades atuem e deem respostas efetivas aos casos de corrupção.

Ao aprofundar o estudo sobre os marcos democrático que oferecem estímulos aos comportamentos corruptos, sobre algumas das características da corrupção que impactam o crescimento econômico, bem como ao investigar os níveis e tipos de corrupção que podem ser explicados pela estrutura institucional de cada país, ROSE-ACKERMAN chega a algumas conclusões que ajudam a desvendar os riscos desse infortúnio aos regimes representativos. Além de constatar que sistemas presidencialistas, associados a modelos de representação parlamentar proporcional, favorecem à corrupção, sustenta que a descentralização acentuada do poder, por meio de pactos federativos, tem o efeito indesejado de dificultar o controle sobre os gastos públicos, o que acaba por comprometer a integridade do sistema<sup>351</sup>.

Sobre esta observação, é interessante notar que a descentralização do poder em níveis regional e local tem a capacidade de produzir uma multiplicidade de novas estruturas de poder e atores com acesso aos recursos públicos. Por sua vez, a ampliação dessa base tem como consequência tornar o processo político mais oneroso, já que novas alternativas de financiamento das campanhas eleitorais são exigidas. Essa condição favorece a busca por fontes ilícitas de aportes financeiros,

---

<sup>350</sup> O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy, *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, 1994, p. 59.

<sup>351</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 32.

contribuindo para o alastramento da corrupção por todo o sistema federativo e estratos de poder.

Dito isso, é recomendável que sejam definidas estruturas políticas mais enxutas e homogêneas, pois naturalmente uma menor competição no plano eleitoral resultaria em índices menores de corrupção. No mesmo sentido, devem ser introduzidos incentivos ao monitoramento “independente” das atividades governamentais, estabelecendo-se prêmios e reprimendas que visem limitar o pagamento de subornos (desde que amparados por um sistema judicial íntegro e empenhado em garantir o cumprimento das leis).

Embora existam outras medidas capazes de mitigar a difusão da corrupção em um nível local, como por exemplo, a adoção de gestões administrativas que ampliem a participação popular (orçamentos participativos) e transparência, acredita-se que em países de grandes extensões, como o Brasil, é aconselhável que haja um remodelamento do sistema federativo (especialmente em nível local), reduzindo-se as distâncias entre o lugar em que ocorre os dispêndios de gastos públicos e sua fonte de financiamento e controle.

Nos países que apresentam altos índices de corrupção, nota-se que as recomendações gerais de incentivos à honestidade normalmente não são aplicáveis quando combinadas com baixos índices de qualidade democrática. A deficiência econômica, o mal funcionamento das instituições públicas e a presença de um sistema normativo pouco claro acabam por limitar a adoção de políticas efetivas no combate à corrupção. É preciso reconhecer que as políticas prioritárias desses países tendem ao atendimento das necessidades básicas da população e, quiçá, no fomento aos sistemas produtivos, relegando as ações destinadas ao enfrentamento da corrupção a um plano secundário.

Segundo constata ALMEIDA, a tolerância a comportamentos corruptos é muito maior entre aqueles cidadãos com menor nível de educação<sup>352</sup>. No mesmo sentido, TAYLOR sustenta que as irrisórias taxas de crescimento econômico brasileiras e o fraco desempenho educacional, no período que compreende a parte final do século XX,

---

<sup>352</sup> ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. São Paulo: Record, 2007, p. 27.

podem explicar o porquê de o combate à corrupção ter sido visto como uma prioridade de segunda ordem para boa parte dos cidadãos, notadamente àqueles que se encontravam nas regiões menos desenvolvidas do País<sup>353 354</sup>.

Da mesma forma, não é difícil perceber que países que apresentam baixos índices de desenvolvimento econômico e social, normalmente estão envoltos em espirais negativas de difícil ruptura, marcadas pela forte desigualdade, concentração de renda e poder. Apresentam, portanto, estruturas institucionais disfuncionais, em que o enfrentamento da corrupção passa invariavelmente pelo fortalecimento dos pilares democráticos. Nesses casos, segundo ROSE-ACKERMAN, as reformas administrativas fundadas em incentivos devem formar parte de uma agenda de reformas mais abrangente<sup>355</sup>. Isso leva à conclusão de que uma política anticorrupção não será efetiva se for adotada de forma isolada e sem que sejam atacados os problemas sociais e econômicos que impõem à população outras preocupações prioritárias.

As soluções para se reverter o quadro dos países com proeminentes índices de corrupção não são uníssonas e admitem distintas estratégias de confrontação. Porém, há uma unanimidade de que, em primeiro lugar, o país deve estar realmente disposto a reverter este quadro institucional. Para isso, deve adotar políticas anticorrupção efetivas que visem encarar as causas dos problemas por meio da prevenção e não apenas seus desdobramentos.

A adoção de instrumentos que fomentem prioritariamente o crescimento econômico, ou mesmo que visem tão somente a remodelação da burocracia administrativa, não são suficientes à manutenção de um cenário de baixa corrupção a longo prazo. Ainda que possam apresentar efeitos positivos em um primeiro momento, ao permitirem que o Estado se estruture e reúna condições para atacar o problema, para que sejam duradouras, essas medidas devem vir acompanhadas de

---

<sup>353</sup> TAYLOR, Matthew M. Corrupção no Brasil: Jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia (Org.). *Temas de Corrupção Política*, São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 149.

<sup>354</sup> Este período coincide com o início da abertura democrática brasileira (1974), com a inauguração do período democrático (1988) e o período subsequente que conviveu com períodos de elevada inflação até a estabilização econômica do país já no final dos anos 90, com a sucessão do plano real.

<sup>355</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 35.

políticas públicas que ampliem a transparência, a prestação de contas e a participação social, tornando o cidadão protagonista do processo de transformação.

Nessa perspectiva, as premissas em que se assentam os “governos abertos” podem ser utilizadas como norte para a adoção de modelos mais eficientes de governança. Segundo a OCDE, o governo aberto refere-se à transparência das ações do governo, a acessibilidade dos serviços públicos e informações do governo e a capacidade de resposta dos governos às novas ideias, demandas e necessidades<sup>356</sup>.

Sobre esses fatores, RAMÍREZ-ALUJAS, concorda que não se pode falar de governo aberto sem aprofundar os princípios que o orienta. Quer dizer: i) deve-se melhorar os níveis de transparência e acesso à informação, ampliando o controle social e a prestação de contas; ii) deve ser estimulada a reutilização das informações do setor público, promovendo a inovação e o desenvolvimento econômico; iii) a participação da cidadania deve ser estimulada e ampliada no sentido de influenciar as políticas públicas a serem adotadas; e iv) deve-se favorecer a geração de espaços de colaboração entre os diversos agentes e setores na construção de um valor público<sup>357</sup>.

Somente uma mudança de postura do Estado e de seus cidadãos será capaz de inverter a escalada da corrupção e fomentar o desenvolvimento econômico e social de um país. Devem ser implementadas políticas públicas que promovam profundas reformas estruturais, de forma que a burocracia administrativa não seja utilizada como caminho para o enriquecimento ilícito de seus funcionários e dos particulares que com eles mantêm relações suspeitas.

Para que isso ocorra, é fundamental que se reduza a discricionariedade dos agentes públicos, por meio de políticas que priorizem o mérito e a eficiência, que se aproxime o cidadão dos processos decisórios e se transforme a cultura organizacional, a fim de que o serviço seja prestado no exclusivo interesse público. ROSE-ACKERMAN sugere que se poderia melhorar a distribuição dos serviços por meio de reformas que impactem positivamente no desempenho da Administração Pública,

---

<sup>356</sup> OCDE. *La Modernización del Estado: camino a seguir*. Madrid: INAP, 2006, p. 44.

<sup>357</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro Vicente. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más Poder Local*, n. 12, 2012, p. 15.

através da combinação de altos salários, maior controle e a aplicação de incentivos baseados em recompensas e castigos<sup>358</sup>.

Embora a democracia seja um modelo que se funda na ampla participação de seus cidadãos e prima pelo respeito aos valores básicos de liberdade e igualdade, por si só, não pode ser apontada como única solução para a luta contra a corrupção. Igualmente, as respostas econômicas, que visam tão somente estimular o desenvolvimento, também não representam barreiras eficazes às práticas corruptas. Apenas o exercício contínuo e consistente dos pressupostos democráticos será capaz de proteger as liberdades individuais e coletivas e consolidar um Estado de justiça social. Para que isso ocorra, é essencial estimular a integridade do serviço público e dar sustentação para que os órgãos responsáveis pelo controle preventivo da corrupção possam exercer com primazia seu papel, coibindo práticas desonestas.

### 3.2. A CORRUPÇÃO E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES: CONSTATAÇÕES E ALTERNATIVAS VIÁVEIS

Os efeitos negativos que a corrupção provoca no desenvolvimento dos países é algo que não pode ser desconsiderado. Contudo, esta é uma constatação que somente se tornou marcante no final do século XX, a partir de estudos que conseguiram demonstrar que os efeitos adversos produzidos pela corrupção são exponencialmente maiores que seus benefícios. Até então, havia vozes que defendiam que o pagamento de funcionários públicos para se obter uma vantagem econômica, como o direito de preferência sobre determinado serviço público, funcionaria como uma espécie de azeite para a realização dos negócios, ou mesmo um estímulo aos funcionários públicos para realizarem suas tarefas<sup>359</sup>.

---

<sup>358</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 41.

<sup>359</sup> FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (Anotaciones para un Derecho Penal globalizado). In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 229.

Em referência ao pensamento adotado por esta corrente mais permissiva, BREI sublinha que a corrupção então se revestia de uma espécie de distúrbio funcional, com a capacidade de contribuir para o desenvolvimento político e o crescimento econômico<sup>360</sup>. Sobre esta disfuncionalidade, merece destaque o pensamento externado por HUNTINGTON, um dos precursores da escola funcionalista<sup>361</sup>, que argumentava nos idos dos anos sessenta, que o processo de modernização se apresentava como um mecanismo para a introdução de novos valores, para incrementar a movimentação de recursos no mercado e estabelecer novos centros de poder, incentivos e oportunidades<sup>362</sup>.

Com o passar dos anos, verificou-se que, a longo prazo, possíveis vantagens atribuídas às práticas corruptas, como o pagamento de suborno para conferir celeridade às transações comerciais, trariam efeitos danosos à economia dos países e às relações sociais. Apesar de correntes do pensamento econômico apontarem para um nível benéfico de corrupção naquelas economias em que haveria um excesso de burocracia, os estudos que se seguiram passaram a defender que a corrupção produzia consequências negativas sobre a eficiência econômica, a alocação de recursos e a distribuição de renda, haja vista a impossibilidade de se restringir essas práticas àquelas áreas em que se poderia verificar algum proveito<sup>363</sup>. Ao abordar esses aspectos, ROSE-ACKERMAN alega que a investigação contemporânea demonstra que os pagamentos vinculados à corrupção dificilmente promovem a eficiência e, normalmente, os sistemas ilegais de preço-suborno acabam por obstar a adoção de outras medidas igualmente importantes para o desenvolvimento dos mercados<sup>364</sup>.

---

<sup>360</sup> BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 3, 1996, p. 105.

<sup>361</sup> Destacam-se como expoentes desta corrente denominada funcionalista: LEFF (1964), LEYS (1975), HUNTINGTON (1968), LIPPMAN (1970), dentre outros. Compreendiam a corrupção como um meio para o preenchimento de lacunas sociais e de deficiências políticas, focando suas análises nos resultados positivos que poderiam advir. Com produto dos tempos modernos, segundo esta corrente a corrupção representava um estímulo ao desenvolvimento.

<sup>362</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, pp. 59-71.

<sup>363</sup> Destacam-se como expoentes desta corrente denominada revisionista: NORTH (1990), KRUEGER (1990), ALAM (1991), ROSE-ACKERMAN (1996), dentre outros.

<sup>364</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 24.

Ainda sobre o impacto econômico da corrupção nos países, ROSE-ACKERMAN descreve quatro situações em que a corrupção generalizada pode determinar quem suporta os custos das ações governamentais e quem se beneficia de tal prática: i) o governo pode ser acusado de outorgar serviços escassos a pessoas e empresas privadas que cumprem os critérios legais no lugar de estarem dispostos a pagar. **Os subornos reduzem o mercado;** ii) funcionários do setor público podem ter poucos incentivos para fazer bem seu trabalho, dadas as escalas salariais dos funcionários públicos e o nível de controle interno. Podem impor outras dificuldades e restrições. **Os subornos servem como pagamentos extras como forma de incentivo;** iii) os que iniciaram processos legais tentam reduzir os custos que o governo lhes impõe em forma de impostos, taxas de aduana e normas administrativas. **Os subornos reduzem os custos;** e iv) os negócios ilegais frequentemente compram vantagens corruptas para o Estado. Em casos extremos, os chefes do crime organizado e dos negócios ilegais dominam a política e outros setores do Estado por meio da corrupção e da intimidação. **Os subornos permitem a atividade delitiva**<sup>365</sup>.

Apesar de os estudos iniciais apontarem para os efeitos funcionais benéficos que o pagamento de subornos poderia representar para os países com baixo desenvolvimento econômico, ao permitir a utilização racional e eficiente de seus recursos materiais e humanos por meio de mercados informais, alguns países passaram a perceber que esta não seria uma solução aceitável sob o ponto de vista econômico e social. Com a aprovação pelo Congresso dos Estados Unidos da América, em 1977, da Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior, inaugurou-se uma nova fase de luta contra a corrupção, reconhecendo-se que o pagamento de vantagens indevidas em troca de benefícios econômicos não é uma prática tolerável. O simbolismo em torno da aprovação da norma é marcante, haja vista realçar os riscos da corrupção e seus graves efeitos para as economias mundiais.

A aprovação da lei americana deu ensejo à intensificação do debate internacional sobre os reflexos negativos da corrupção nas economias mundiais. A coroação dessa preocupação foi a aprovação, em 2003, da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (UNCAC), que estabeleceu regras vinculantes e o

---

<sup>365</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 11.

compromisso dos países signatários em adotar medidas efetivas para o seu combate<sup>366</sup>. Já em seu preâmbulo, declara a preocupação dos Estados-Partes quanto à gravidade dos problemas e ameaças decorrentes da corrupção para a estabilidade e segurança das sociedades. Afirma que sua propagação tem a capacidade de enfraquecer as instituições e os valores democráticos, éticos e jurídicos, ao comprometer o desenvolvimento sustentável dos países e o Estado de direito. Aponta que o enriquecimento ilícito é nocivo às instituições democráticas e às economias nacionais. Além disso, assume que a corrupção possui vínculos estreitos com o crime organizado, sendo um fenômeno transnacional que afeta todas as economias mundiais, exigindo cooperação e esforços conjuntos para enfrentá-la.

Em estudo empírico sobre a eficiência do pagamento de subornos como alternativa ao excesso de regulação, MAURO demonstra que altos níveis de corrupção geram impactos negativos diretos nas taxas de investimento dos países, estimulando os agentes econômicos a atuarem à margem do sistema, infringindo leis e regulamentos com o objetivo de maximizarem suas utilidades<sup>367</sup>. Ademais, o autor destaca que naqueles países com altos índices de corrupção há um reduzido investimento em educação, na medida em que este setor não oferece tantas oportunidades lucrativas para funcionários do governo quanto outros componentes de gastos<sup>368 369</sup>.

Por sua vez, SEN aduz que a corrupção tem amplo impacto no desenvolvimento social, tornando ineficazes as políticas públicas, pois afasta os investimentos de atividades produtivas, direcionando-os para atividades ilícitas<sup>370</sup>. No mesmo sentido, WEI argumenta que, por reduzir o investimento nacional e estrangeiro, a corrupção também teria a capacidade de influenciar negativamente a taxa de

---

<sup>366</sup> ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, 31 de outubro de 2003. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/Ipobrazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/Ipobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acessado em 12 de março de 2017.

<sup>367</sup> MAURO, Paolo. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, 1995, p. 695.

<sup>368</sup> MAURO, Paolo. Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, v. 69, n. 2, 1998, p. 265.

<sup>369</sup> Cf. BRUNETTI, Aymo; KISUNKO, Gregory; WEDER, Beatrice. *Institutional obstacles to doing business: region-by-region results from a worldwide survey of the private sector*. n. 1759. The World Bank, 1997. Os autores chegaram a conclusões parecidas às apresentadas por MAURO, apontando uma relação negativa entre corrupção e investimento privado.

<sup>370</sup> SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 350.



crescimento econômico<sup>371</sup>. Dito isso, é possível admitir que havendo o incremento desmoderado do investimento em infraestrutura e um reduzido dispêndio em projetos que geram riquezas e conhecimento, como é o caso da educação, os países engendrados em práticas corruptas tendem à pobreza e à desigualdade social, retroalimentando um círculo vicioso e perverso, que os afastam dos ideais democráticos e de bem-estar social<sup>372</sup>.

Sobre o incremento da pobreza em virtude da presença da corrupção, GUPTA, DAVOODI E ALONSO-TERME, por meio de estudo assentado em regressões transnacionais, demonstram que índices de corrupção elevados repercutem de forma negativa na renda e na pobreza. Assim, constata-se que a corrupção: i) interfere de forma decisiva no crescimento econômico; ii) gera ineficiência no sistema fiscal, privilegiando as elites econômicas; iii) reduz o investimento e afeta negativamente os programas sociais; iv) favorece a desigualdade social, haja vista produzir desequilíbrios sobre a propriedade dos bens disponíveis; e v) restringe o acesso à educação e aumenta os riscos sobre os investimentos dos pobres, que acabam deixando de confiar no sistema<sup>373</sup>.

As conclusões apresentadas pelos autores revelam o que se pode notar comumente em países com baixos índices de desenvolvimento. No Brasil, por exemplo, não é difícil perceber que a corrupção sistêmica tem um forte impacto na eleição das políticas públicas. Normalmente são adotadas políticas de curto prazo e de altos retornos financeiros, de forte apelo social e que invariavelmente possam ser utilizadas como propaganda governamental nos períodos eleitorais.

Esses fatores representam um grande atrativo aos agentes corruptos para optarem por grandes projetos de infraestrutura. Normalmente a sistemática de arrecadação de “propinas” recai sobre percentual da contratação desses

---

<sup>371</sup> WEI, Shang-Jin. La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 21, 2001, p. 86.

<sup>372</sup> Cf. MONTINOLA, Gabriella R; JACKMAN, Robert W. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 1, pp. 147-171, 2002. Os autores realizaram interessante investigação que encontra eco na democracia brasileira. Defendem que países produtores de petróleo apresentam uma maior propensão à corrupção, haja vista se caracterizarem, em grande parte, como países não democráticos ou com democracias fragilizadas, que convivem com mecanismos de controle deficientes e alta discricionariedade das altas autoridades responsáveis pela tomada de decisões.

<sup>373</sup> GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, v.3, n.1, 2002, pp. 25-27.

empreendimentos, o que faz com que seus ganhos sejam superiores a outros tipos de investimento. Como efeito adverso, observa-se que em sendo os esforços direcionados a projetos de infraestrutura, aqueles que se destinam à população de uma forma geral e que trariam retornos sociais relevantes são desprezados.

Sobre os efeitos da corrupção nas políticas públicas, TANZI E DAVOODI ressaltam que a cultura de pagamento de “taxas” e “comissões” para obtenção de contratos públicos tem o efeito de estimular a aprovação de investimentos prioritários em áreas de infraestrutura, haja vista envolverem grandes recursos financeiros e alta complexidade para a sua elaboração. Isso, segundo os autores, naqueles cenários em que a corrupção está institucionalizada e é significativa, resulta que a taxa de crescimento de um país é afetada de forma negativa<sup>374</sup>.

Lembram ainda os expoentes, que as experiências de projetos no setor público, notadamente em países com baixo grau de desenvolvimento, revelam histórias de grandes desperdícios. Como se verificam, por exemplo, nas rodovias recém-terminadas, que antes mesmo de serem inauguradas já demandam reparos estruturais ou, ainda, os projetos de geração e distribuição de energia, que acabam por ofertar menos do que o inicialmente previsto. Nesse sentido, TANZI E DAVOODI asseveram que “cuando la corrupción juega un papel importante en la selección de los proyectos y contratistas, el resultado de este proceso es un presupuesto de capital altamente distorsionado. Surgen los «elefantes blancos» y las «catedrales en el desierto»”<sup>375</sup>.

Esses tipos de empreendimentos caracterizam-se pela alta discricionariedade na escolha das empresas que irão realizar as obras, a difícil tarefa de fiscalizar sua execução, bem como de aferir a qualidade dos produtos. São alguns desses atributos que tornam esse tipo de contratação mais suscetível a desvios, superfaturamento de preços, além da entrega de produtos finais aquém das especificações definidas no projeto básico e executivo da obra. No caso da pavimentação de rodovias, a título de ilustrativo, nota-se a baixa durabilidade dos materiais empregados, importando

---

<sup>374</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corrupción, inversión pública y crecimiento. *Gestión y Análisis de Políticas públicas*, n. 21, 2001, p. 73.

<sup>375</sup> *Ibidem.*, p. 75

maiores dispêndios para sua reparação. Ademais, são empreendimentos que requerem a alocação de recursos contínuos para a sua conservação, comprometendo orçamentos futuros, somente para mantê-los em funcionamento.

A fim de retratar os gastos com a reparação de rodovias no Brasil, GARCIA apresenta resultados reveladores sobre como a corrupção se encontra presente neste tipo de empreendimento. Revela o autor, valendo-se de estudo produzido pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que a durabilidade média de pavimentos é de dez anos, após a sua conclusão<sup>376</sup>. Todavia, com base nos dados extraídos do Departamento de Estradas de Rodagem, aponta o investigador que cerca de 25% das rodovias do Estado gaúcho foram restauradas antes de cinco anos de operação, sendo que em torno de 35% foram recuperadas antes de atingidos dez anos<sup>377</sup>.

Os números chamam ainda mais atenção quando se verifica que após 1985, momento que coincide com a transição democrática brasileira, aproximadamente 80% dessas rodovias necessitaram intervenções antes do período de dez anos. Isso indica um padrão de qualidade inferior do produto entregue em relação às especificações contratadas. Sugere, ainda, que recursos públicos foram desviados e que há fortes indícios de práticas operativas corruptas no processo de contratação, execução e fiscalização dessas obras.

Tendo como parâmetro o caso das rodovias brasileiras, pode-se estender essa lógica para outros projetos de mesma natureza. Isso permite deduzir que a corrupção generalizada produz sérias consequências no desenvolvimento dos países que concentram recursos nesses setores. TANZI E DAVOODI ressaltam que, ao se diminuir a produtividade do gasto de capital, acaba-se por refrear a taxa de crescimento do país. Ou seja, ao se direcionar recursos financeiros para projetos de infraestrutura, em um contexto em que a cobrança de suborno está institucionalizada,

---

<sup>376</sup> GARCIA, Ricardo Letizia. *A Economia da Corrupção. Teoria e Evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias do Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado em Economia, Rio Grande do Sul: UFRGS, 2003, pp. 238-239.

<sup>377</sup> No período compreendido entre 1942 e 1993.

não só se reduzirá as taxas de recuperação dos novos investimentos públicos, como também se afetará a taxa de recuperação das infraestruturas já existentes no país<sup>378</sup>.

As constatações demandam algumas explicações. A primeira, reside no fato que a corrupção já se encontra arraigada no setor (por um longo período), o que redundará na contaminação dos investimentos passados e no comprometimento dos futuros. A segunda, consiste na noção que a concentração de investimentos em infraestrutura implicará, necessariamente, a limitação do investimento em outros setores importantes, tendo em vista demandarem recursos para a manutenção dos atuais. Por fim, observa-se a presença de círculos viciosos de corrupção, em que os investimentos propositadamente são mal-empregados com o objetivo de gerarem demandas futuras, concernentes à sua correção e manutenção. Ou seja, não se exige qualidade de determinado empreendimento previsto, visando à sua reparação precoce, retroalimentando um mercado paralelo de pagamento de subornos.

Nessa conjuntura, WEI assinala que podem ser destacados vários canais em que a corrupção dificulta o desenvolvimento econômico, dentre os quais se evidenciam:

la reducción de la inversión nacional, la reducción en la inversión extranjera directa, incremento desmesurado del gasto del gobierno, distorsión de la composición del gasto del gobierno alejándose de la educación, salud y el mantenimiento de las infraestructuras, hacia unos proyectos públicos menos eficientes que tienen un mayor ámbito para la manipulación y las oportunidades de obtención de sobornos<sup>379</sup>.

Outro ponto que merece relevo consiste na relação de causa e efeito que a corrupção provoca no desenvolvimento dos países e de que forma esta interfere na qualidade da democracia. Sobre esta ligação, ROSE-ACKERMAN salienta que, de uma maneira geral, não é difícil perceber que altos níveis de corrupção estão associados a baixos níveis de crescimento. Contudo, esclarece que não se pode afirmar que a corrupção constitui a principal razão do baixo desenvolvimento dos países ou se é esta condição de pouco desenvolvimento que favorece a corrupção<sup>380</sup>. Nesse sentido,

---

<sup>378</sup> TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Op. cit., 2001, p. 75.

<sup>379</sup> WEI, Shang-Jin. Op. cit., 2001, p. 92.

<sup>380</sup> Complementa ROSE-ACKERMAN que: "otras regularidades empíricas sugieren los mismos problemas de causalidad. La desigualdad y la pobreza están asociadas con altos niveles de corrupción, de la misma forma en que también lo están un mayor número de actores en la economía informal, una menor cantidad de recursos productivos y de capital, y una asignación distorsionada de recursos públicos y

a autora infere que a corrupção está mais associada a um sintoma que a um resultado propriamente dito. Essa constatação leva a crer que, se tratando a corrupção de um mal que debilita a saúde econômica e o desenvolvimento dos países, é fundamental que se busque um antídoto eficaz para combatê-la<sup>381</sup>.

Os esforços, portanto, devem se concentrar nesse dilema. Deve-se partir do pressuposto que a corrupção é um indício de que algo no Estado não está funcionando como deveria. Trata-se de um Estado que deixa de cumprir seu compromisso com o desenvolvimento econômico e social e que investe em políticas precárias e não efetivas, voltadas ao interesse de uma minoria, em que impera a desigualdade em todas as suas vertentes. Tais disparidades podem ser observadas desde os aspectos sociais, relacionados aos déficits educacionais e de cidadania, até os aspectos de ordem econômica, em que a concentração da propriedade sobre bens e serviços se encontra nas mãos de um seleto grupo de pessoas. Esse sintoma torna-se ainda mais evidente quando há um benefício privado decorrente das riquezas produzidas pelo país e, conseqüentemente, uma limitação clara das oportunidades dos mais pobres (causa e efeito).

Um ambiente corrupto, portanto, não se circunscreve às transferências de recursos a determinados sujeitos. Implica a relação de causa e efeito, em que uns ganham e se enriquecem indevidamente, enquanto outros perdem e são afetados negativamente. Em um sistema virtuoso, por outro lado, a relação de causa e efeito produz desenvolvimento, haja vista os efeitos da corrupção serem menos impactantes. Trata-se de uma sociedade em que as instituições cumprem seu papel, sendo que os anseios coletivos se sobressaem às preferências individuais. Essa condição, segundo ROSE-ACKERMAN, é corroborada por estudos comparativos que “indicam que la existencia de instituciones gubernamentales y legales fuertes, y los bajos niveles de corrupción, tienen efectos beneficiosos en el crecimiento económico entre otras variables”<sup>382</sup>.

---

privados. Estos factores son consecuencias de la corrupción, pero también podrían ser sus causas.” (ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 31)

<sup>381</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 3.

<sup>382</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001b, p. 6.

Antes de avançar para outros aspectos da corrupção que impactam o sucesso do modelo democrático e, conseqüentemente, o crescimento econômico, acredita-se ser relevante abordar a situação particular das contratações públicas. Essa opção justifica-se em razão do alto risco de desvios de recursos associados à esta atividade e de ser notória a presença de organizações criminosas constituídas especialmente para fraudar os certames destinados à aquisição de bens e serviços e à contratação de obras públicas. Dessa forma, sustenta-se que a redução das oportunidades de corrupção em áreas de risco, notadamente o estabelecimento de instrumentos de detecção e correção preventivos, apresentam potencial para inibir práticas corruptas nesta seara, além de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional e destinados efetivamente à melhora da qualidade de vida da população.

### 3.3. REDUZINDO AS OPORTUNIDADES DE CORRUPÇÃO EM ATIVIDADES DE RISCO: O CASO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Dentre os fatores que devem ser considerados quando se pretende a redução de oportunidades de corrupção, destaca-se a utilidade de se mapear e identificar áreas ou atividades públicas que constituem maiores riscos à corrupção. Ao refletir sobre esses contextos, TANZI afirma que a falta de transparência nas regras, leis e processos constituem terreno fértil para a corrupção. Diante disso, o autor aponta que quanto mais difícil for compreender as leis e os regulamentos em matéria fiscal, por exemplo, maior será a chance de que haja corrupção. Além disso, quanto maior for a discricionariedade (arbitrariedade) dos administradores tributários sobre as concessões de incentivos fiscais, a responsabilização tributária e a definição de atividades de fiscalização e litígios, maior será a probabilidade de corrupção<sup>383</sup>.

Sobre os setores mais susceptíveis à corrupção, aquele destinado às contratações e compras públicas talvez represente uma das áreas mais propensas a acordos corruptos. Tanto isso é verossímil que se nota uma preocupação global sobre os impactos negativos da corrupção nessa atividade. Além de convenções

---

<sup>383</sup> TANZI, Vito. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers. International Monetary Fund Fiscal*, 1998, p. 20.

internacionais destinadas ao seu enfrentamento, ainda se destacam iniciativas e instrumentos específicos sobre o tema, como a “Recomendação do Conselho para a Melhoria da Qualidade da Regulação Pública da OCDE em Matéria de Contratos Públicos” (2015)<sup>384</sup> e a “Avaliação da OCDE sobre o sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira” (2011)<sup>385</sup>.

Sob o ponto de vista econômico, estima-se que as licitações e contratos públicos respondem aproximadamente por 9% (nove por cento) do PIB brasileiro<sup>386</sup>. Ademais, contam com uma diversidade de atos de planejamento e execução, além de uma significativa parcela de discricionariedade. Todos esses componentes concorrem para a ocorrência de fraudes e revelam a primordialidade de investimentos em mecanismos de salvaguarda que garantam a integridade das contratações. Ao se referir à experiência espanhola, AYMERICH CANO ressalta que,

el análisis de los escándalos más grave de corrupción registrados desde la transición revela, además, la estrecha relación existente entre el fraude en la contratación pública y la financiación irregular de los partidos políticos por medio de comisiones que los adjudicatarios repercuten después sobre el erario público en forma de mayor precio y menor calidad, o, en el caso de la gestión privada de servicios públicos, de mayores tarifas para los usuarios o mayores costes para los contribuyentes<sup>387</sup>.

As soluções para os casos de corrupção na área de contratações públicas podem parecer simples, na medida em que bastaria reforçar, a partir dos casos concretos, os pontos de fragilidades e os setores passíveis de falha. Contudo, em um contexto burocrático altamente descentralizado, é possível assumir que o Estado não possui meios efetivos para controlar todos os casos de contratações e compras públicas, o que favorece ambientes de desvios.

A par dessas constatações, acredita-se que algumas medidas podem ser adotadas para minimizar os riscos envolvidos nos processos de contratação pública:

---

<sup>384</sup> Disponível em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf>. Acessado em 5 de dezembro de 2019.

<sup>385</sup> Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>. Acessado em 5 de dezembro de 2019

<sup>386</sup> OCDE. *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira: gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra*. Sumário Executivo, 2011.

<sup>387</sup> AYMERICH CANO, Carlos. *Un problema pendiente. La anulación de los contratos administrativos afectados por actos de corrupción*. Navarra: Aranzadi, 2015, p. 22.

a primeira, refere-se à profissionalização dos agentes responsáveis pela condução dos procedimentos de contratação na Administração. É certo que para que se tenha segurança em licitações, os órgãos públicos devem contar com equipes de trabalho preparadas para conduzir todas as etapas da contratação, desde a definição do objeto até a execução e entrega do produto final. A pormenorização do objeto a ser adjudicado, a estimativa de preços com base em bancos de dados públicos alimentados por outras contratações, o acompanhamento do cronograma físico-financeiro e a verificação quanto à entrega do que foi contratado garantem que a Administração adquira o melhor produto ou serviço, pelo menor preço possível.

Tão importante quanto capacitar os funcionários para que realizem com eficiência o procedimento de contratação pública, é a necessidade de dotar os órgãos de controle de condições para acompanhar os processos de contratação e prevenir os desvios. Segundo a Lei de Licitações brasileira, que estabelece as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, as minutas de editais e os contratos devem obrigatoriamente ser submetidos a uma avaliação jurídica prévia<sup>388</sup>. Ou seja, haverá uma manifestação jurídica que opine quanto à regularidade e legalidade do procedimento. De outro lado, há órgãos externos responsáveis por acompanhar a execução dos contratos e, se necessário, corrigir seus rumos. Esses órgãos são competentes para realizar auditorias e apontar a responsabilidade civil, administrativa e penal dos responsáveis por desvios, inclusive os funcionários públicos.

A tecnologia, nesse contexto, pode constituir uma importante ferramenta para que os ideais de eficiência sejam alcançados. Pode representar a aproximação dos gastos públicos realizados com os órgãos responsáveis pela fiscalização (alcançando as diversas escalas hierárquicas e os rincões do país). A combinação de sistemas informatizados facilita, ainda, a mineração de dados disponibilizados em fontes abertas e oficiais, possibilitando a emissão de alertas aos agentes públicos encarregados da vigilância sobre possíveis fraudes. Essas soluções evitam o

---

<sup>388</sup> BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”. O art. 38, parágrafo único, da Lei de Licitações dispõe que: “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.



dispêndio de tempo e recursos humanos, maximizando a eficiência das atividades de controle. Ademais, permitem a atuação dos órgãos de controle antes mesmo da efetivação dos gastos, representando uma alternativa eficaz de prevenção<sup>389</sup>.

Outra medida refere-se à necessidade de que a Administração tenha maior cautela quanto à eleição e qualificação técnica do contratado. A seleção das empresas que irão fornecer produtos e serviços para a Administração deve-se pautar por critérios objetivos. Deve, também, exigir provas de que estas possuem realmente condições de cumprir as obrigações assumidas. Mecanismos devem ser adotados a fim de que se tenha uma avaliação dos requisitos morais das empresas concorrentes, da qualidade de seus produtos e dos preços praticados. Sobre o aspecto da idoneidade, as preocupações devem ser estendidas às figuras dos sócios, promovendo-se uma investigação sobre possíveis relacionamentos entre estes e agentes públicos, além da sua capacidade de interferirem nos ajustes.

No que se refere às empresas indesejadas, alguns países passaram a instituir listas negras de empresas envolvidas em práticas ilícitas<sup>390</sup>. É uma iniciativa interessante, mas que merece temperamentos. Se bem utilizada, essa simples medida é capaz de barrar a contratação de empresas inescrupulosas e descompromissadas com a qualidade dos bens e serviços oferecidos, que enxergam na Administração apenas uma forma de incrementar suas ganâncias. É possível, inclusive, que o modelo possa ser ampliado para outros casos, especialmente àqueles associados à corrupção e condutas moralmente reprováveis, independentemente de sua reprovação na esfera penal. Como assinala NIETO MARTÍN, “en el ámbito de la contratación pública, el sistema de listas negras ha dado a las empresas un buen motivo para establecer medidas anticorrupción”<sup>391</sup>.

---

<sup>389</sup> Vale mencionar a ferramenta lançada pela Controladoria-Geral da União do Brasil, em junho de 2016, intitulada ALICE (Análise de Licitações e Editais), desenvolvida para auxiliar avaliação preventiva e automatizada de editais de licitação.

<sup>390</sup> A título de exemplo, é possível identificar no Brasil o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de empresas Punidas (CNEP).

<sup>391</sup> NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al “public compliance”: sobre la prevención de la corrupción en las Administraciones públicas. In: BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo; PÁRAMO ARGÜELLES, Juan Ramón (Coord.). *Derecho, confianza y democracia*. Albacete: Editorial Bomarzo, 2013, p. 106.

Embora se verifiquem resultados positivos nessa prática, deve-se refletir sobre a efetividade dessas listas ou sobre os riscos associados ao desestímulo a futuras denúncias. Levando em conta a experiência europeia, observa-se um excesso de formalismo para que as empresas venham a ser consideradas inidôneas. A inclusão em listas negras, em regra, depende de uma decisão judicial. Já no modelo americano, a decisão sobre a exclusão das empresas por fatos desabonadores de sua conduta pode ser tomada pelos próprios funcionários responsáveis pelas contratações públicas<sup>392</sup>.

No primeiro caso, resta evidenciada a tentativa de se evitar arbitrariedades ou mesmo ameaças que a empresa poderia sofrer dos agentes corruptos que querem manter os acordos informais de corrupção. Contudo, o elastecimento dos prazos decorrentes das garantias envoltas ao processo judicial pode tornar a medida ineficaz, haja vista a possibilidade de que a situação fática da pessoa jurídica já não seja a mesma ou ainda que esta já tenha sido extinta ou absorvida por outras empresas. Por outro lado, na segunda hipótese, nota-se o alto risco de sujeitar empresas a penalidades de “exclusão”, sem que haja uma decisão legítima, isenta e com as garantias inerentes ao devido processo legal. A fórmula ideal, acredita-se, passa por uma moderação das duas situações, de modo que se preserve um certo formalismo, mas não se inviabilize o resultado com exigências inexecutáveis ou que não produzam efeitos no curto espaço de tempo.

Ademais, a instituição de cadastros negativos, sem que estejam associados a estímulos para denúncias externas, com procedimentos formais e canais de reclamação, pode provocar efeitos indesejados. Nessas condições, os funcionários das empresas podem sentir-se desencorajados a delatarem casos de corrupção corporativas, pois além de se tornarem alvos de represálias internas, como a perda do emprego, há a possibilidade real de que as evidências sejam suprimidas ou alteradas, suportando sozinhos todas as consequências de “denunciar” seus empregadores ou colegas de trabalho.

Outra situação em que podem ser observadas implicações negativas no sistema de denúncias de fraudes relaciona-se às descobertas *a posteriori* de que a

---

<sup>392</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, p. 64.

empresa contratada somente foi bem-sucedida, graças ao pagamento de suborno a agentes públicos. Nessa situação, a providência natural seria a anulação do contrato, com as consequências jurídicas decorrentes das práticas corruptas, e a contratação de outra empresa, conforme preveem acordos e convenções internacionais, como aqueles editados no âmbito do Conselho da Europa<sup>393</sup> e das Nações Unidas<sup>394</sup>.

Ocorre que, se essa revelação decorrer dos programas de cumprimento da própria empresa (*compliance*), o Estado pode se ver em um dilema. Se tem uma postura firme e anula o contrato, pode acabar desestimulando que essas situações sejam reportadas pelas empresas que descobrem casos internos de corrupção. Por outro lado, ao ser transigente com as irregularidades, pode estar permitindo que empresas corruptas se valham de pessoas interpostas para fazer a negociação de contratos, eximindo-se da responsabilidade ou deixando de suportar suas consequências econômicas. Ademais, podem passar a imagem de que o sistema de integridade é falho, o que pode afastar empresas honestas das futuras concorrências.

Sugestão provocativa é apresentada por BOEHM E LAMBSDORFF para contornar os efeitos adversos que poderiam advir das cláusulas de exclusão ou anulação de contratos, em virtude de descobertas de casos de corrupção. Os autores propõem a inclusão nos ajustes, de cláusulas que fixem uma “penalidade de ordem monetária”. Alegam que, como consequência, seria possível impor sanções contratuais de forma rápida e com menores custos, representando opção viável para enfrentar a corrupção

---

<sup>393</sup> Vale ressaltar que o art. 8 do Convênio Civil do Conselho da Europa contra a Corrupção, sob o título “Validez de los contratos”, determina que: “1. Cada Parte dispondrá en su derecho interno la nulidad de todo contrato o de toda cláusula contractual que tenga por objeto un acto de corrupción. 2. Cada Parte establecerá en su derecho interno la posibilidad de que todas las partes contratantes cuyo consentimiento esté viciado por un acto de corrupción puedan solicitar ante tribunal la declaración de nulidad de dicho contrato, sin perjuicio de su derecho a la reclamación de daños”. (CONSEJO DE EUROPA. Convenio Civil sobre la Corrupción. n. 174. BOE de 31 de marzo de 2010, n. 78, sec. I, p. 29967. Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-5259](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-5259). Acessado em 13 de janeiro de 2020)

<sup>394</sup> Já o artigo 34 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, sob o título “Consequências dos atos de corrupção”, apregoa que: “Com a devida consideração dos direitos adquiridos de boa-fé por terceiro, cada Estado Parte, de conformidade como os princípios fundamentais de seu direito interno, adotará medida para eliminar as consequências dos atos de corrupção. Nesse contexto, os Estados Parte poderão considerar a corrupção como um fator pertinente em procedimentos jurídicos encaminhados a anular ou deixar sem efeito um contrato ou a revogar uma concessão ou outro instrumento semelhante, ou adotar qualquer outra medida corretiva”. ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, 31 de outubro de 2003. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acessado em 12 de março de 2017

nas contratações<sup>395</sup>. No mesmo sentido, IGLESIAS ALONSO defende que “para las unidades con competencia en la concesión de contratos con un riesgo especialmente alto de corrupción, se aconsejan instrumentos de prevención adicionales, por ejemplo, cláusulas anticorrupción y división del trabajo”<sup>396</sup>.

Sobre a proposição, BOEHM E LAMBSDORFF destacam ao menos três vantagens de se incluir cláusulas monetárias nos contratos: i) a ausência de imposição de custos à sociedade, na medida em que se trata tão somente de uma redistribuição de um ator a outro; ii) as sanções monetárias estão sob a tutela dos tribunais civis ou de arbitragem, em que a carga probatória não exige os rigores produzidos pelo direito penal; e iii) a possibilidade de revogação dessas cláusulas sem que a empresa suporte altos custos sociais, como ocorre quando o Judiciário adota medidas de exclusão e anulação<sup>397</sup>.

Medidas alternativas concernentes à anulação ou à resolução de contratos maculados por práticas corruptas, ou mesmo compensações financeiras pela sucessão desses fatos, por sua vez, também são objeto de acordos ou instrumentos internacionais que expressamente contemplam essa possibilidade. Essa condição pode ser observada, por exemplo, no artigo 18, do item 7, alínea *b*, do texto revisado do Acordo sobre Contratos Públicos da OMC, de 2014, que dispõe que cada parte adotará ou manterá procedimentos que permitam “a adoção de ações corretivas ou de compensação pelas perdas ou danos sofridos, que se podem limitar aos custos da elaboração da proposta ou aos custos relativos ao recurso, ou incluir ambos”. Isso, na hipótese de o órgão de revisão indicar infração ou falta de cumprimento da regra”<sup>398</sup>

<sup>399</sup>.

---

<sup>395</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, pp. 65-66.

<sup>396</sup> IGLESIAS ALONSO, Ángel. La lucha contra la corrupción en el sector público en la perspectiva comparada, estudio de caso. In: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; VIVANCOS COMES, Mariano; AHEDO RUIZ, Josu (Coord.). *Calidad democrática, transparencia e integridad*. Navarra: Aranzadi, 2016, p. 280.

<sup>397</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, pp. 65-66.

<sup>398</sup> OMC. Protocolo que Altera o Acordo sobre Contratos Públicos celebrado em Marraquexe em 15 de abril de 1994. Jornal Oficial da União Europeia. L 68/2, publicado em 7.3.2014. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0307\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0307(01)&from=EN). Acessado em 5 de agosto de 2019.

<sup>399</sup> Registre-se que o Tratado da Organização Mundial de Comércio (OMC) sobre Contratações Públicas é conhecido como *Government Procurement Agreement* (GPA).

Fato que corrobora que a anulação ou resolução de contratos é medida pouco utilizada para prevenir ou coibir acordos corruptos, pode ser observado nas investigações produzidas por AYMERICH CANO, a respeito da realidade espanhola. Constata o autor que a prática demonstra que os contratos obtidos por essa via ilícita seguem sendo plenamente eficazes, não obstante as recomendações de entes internacionais engajados na luta contra a corrupção. Assim, aponta que:

Para sorpresa e indignación de la opinión pública, la condena penal de los responsables de delitos de cohecho, prevaricación, malversación de caudales públicos o tráfico de influencias no se ve seguida, con carácter general, por la anulación y consecuente liquidación de los contratos afectados ni tampoco del decomiso de las ganancias o beneficios derivados del mismo<sup>400</sup>.

E ainda,

Parece que en el estado actual de la legislación sólo la anulación directa por los jueces penales de los actos y contratos afectados por la corrupción asegura su ineficacia. Dicho de otro modo: en la inmensa mayoría de los casos en que la sentencia condenatoria por la comisión de un delito de corrupción no se pronuncia sobre la nulidad de los actos o contratos que sirvieron de instrumento al delito, éstos siguieron desplegando sus efectos sin que ni por parte de la Administración ni de la jurisdicción contencioso-administrativa se procediese a declarar su nulidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 62.1.d) LPAC o de las previsiones del TRLCSP<sup>401</sup>.

AYMERICH CANO esclarece que tanto o Código Penal espanhol como a jurisprudência orientam que, para que haja a declaração de nulidade de atos e contratos civis pelos tribunais penais devem concorrer as seguintes condições: i) que o prejudicado não tenha reservado expressamente o exercício da ação de responsabilidade a um processo civil posterior; ii) que eventuais terceiros afetados pela anulação sejam levados ao juízo; iii) que a ação para reclamar a responsabilidade civil não esteja prescrita; iv) que alguma das partes não seja um terceiro de boa-fé; e v) que o contrato constitua um fato delitivo por si mesmo ou derive diretamente de um. Isso demonstra a dificuldade de se anular os contratos administrativos afetados por atos de corrupção no direito espanhol, o que não diverge muito da tendência que pode ser observada em boa parte das economias mundiais<sup>402</sup>.

---

<sup>400</sup> AYMERICH CANO, Carlos. Op. cit., 2015, p. 45.

<sup>401</sup> Ibidem., p. 115.

<sup>402</sup> Ibidem., p. 125.

Os fatos apresentados indicam que o caminho para o combate à corrupção nas contratações públicas não pode se assentar na aplicação de reprimendas aos envolvidos somente após a adjudicação do objeto ou mesmo finda sua execução. É essencial que se fortaleçam os instrumentos de detecção e correção em momento anterior à contratação. É imperativo que se estimule a criação de setores de inteligência que promovam investigações sólidas sobre as empresas que pretendem contratar com a Administração, seus sócios e suas relações com o setor público. Fatores como, saúde financeira, condições técnicas, idoneidade, relações trabalhistas e dívidas tributárias, embora sejam fundamentais em qualquer relação negocial, não são suficientes para afastar conchavos para sagrar vencedora empresa que não apresenta virtudes morais. Isso exige uma mudança de perspectiva e postura dos agentes públicos, que devem deixar de considerar, como mais importantes, os aspectos formais e de conformidade, para avançarem na “alma do negócio”.

Nesse contexto, além das mudanças de atitude propostas, há outro fator a ser considerado: o aprimoramento da legislação sobre a matéria de contratações públicas, a fim de assegurar a prevalência do interesse público sobre o particular. Assim sendo, mostra-se imprescindível a criação de mecanismos que imponham ao contratado maior responsabilidade frente à Administração, de modo que sejam aplicadas punições mais severas, nas esferas civil e administrativa, em virtude do não cumprimento das condições contratuais.

Não obstante, deve-se sublinhar que o Brasil apresenta um bom conjunto de regras sobre as contratações públicas. Se bem utilizadas e refinadas, minimizariam as chances de desvios de recursos. No caso brasileiro, pode-se destacar a aprovação, em 2002, da Lei do Pregão, que se vale de meios eletrônicos para a licitação de produtos e serviços considerados comuns<sup>403</sup>. O resultado da aplicação da norma representou a redução do tempo do procedimento e a diminuição dos preços praticados<sup>404</sup>. Talvez esse efeito seja consequência de uma medida há pouco tratada:

---

<sup>403</sup> BRASIL. Lei nº 12.520, de 17 de julho de 2002. “Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.”

<sup>404</sup> “Segundo estudos apresentados em Compras Net (2005), em 2004, o Governo Federal comprou 21% a mais do que em 2003. O número de fornecedores, em quatro anos, passou de 150 mil para 214 mil, o que originou um aumento de 42%. Ressalta-se ainda que essa mudança se deve à prioridade dada aos pregões eletrônicos. Em 2003 e 2004, o uso dos pregões eletrônicos cresceu 500% na

a impessoalização das relações entre agentes públicos e a iniciativa privada, associada à ampliação da concorrência e à redução da discricionariedade nas contratações.

#### **4. A CORRUPÇÃO POLÍTICA COMO FATOR DE DETERIORAÇÃO DO MODELO DEMOCRÁTICO: A PERDA DE LEGITIMIDADE DO SISTEMA POLÍTICO**

A corrupção política, em linhas gerais, compreende as ações inaceitáveis, desajustadas e impróprias de quem ocupa ou pretende ocupar cargos públicos na alta administração ou no parlamento, com repercussões negativas no funcionamento do Estado. Não se pode negar que a evolução desse tipo de corrupção está intimamente associada ao amadurecimento conceitual sobre o que vem a ser uma democracia. O que no passado não se considerava censurável, como o oferecimento de cargos, dinheiro, bens e serviços em troca de apoio político, nas atuais democracias essas práticas são vistas, de maneira geral, como reprováveis, se não pelo sistema jurídico, ao menos no campo ético e moral.

Após uma reflexão sobre os fundamentos e os desdobramentos da corrupção política, JARAMILLO GABANZO apresenta o que considera constituírem as bases tipológicas dessa espécie de corrupção. Ao lançar um olhar sobre os preceitos que devem orientar a atuação dos agentes políticos, notadamente a sua vinculação ao princípio da legalidade, o autor reconhece que as normas devem ser interpessoais e atingir os cidadãos de forma indiscriminada. Seguindo os mesmos ideais, devem ser cumpridas de forma irrestrita, com a finalidade de satisfação do interesse público<sup>405</sup>.

---

administração federal. Somente em 2005, a União economizou 31,5% em relação ao preço-base estimado pelo governo antes de iniciar esse procedimento de compra.” (FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; DOS SANTOS, Lucas Maia; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 16, n. 1, 2011, p. 48)

<sup>405</sup> JARAMILLO GABANZO. Nicolas. ¿Existe alguna relación entre la corrupción política y la democracia? Breve reflexión teórica dirigida a establecer sus posibles articulaciones. *Revista Opera*, n. 11, 2011, p. 252.

Logo, seguindo a concepção formulada pelo autor, depreende-se que o Estado deve funcionar como garantidor do cumprimento das leis, as normas devem ser editadas por políticos profissionais visando ao interesse coletivo, enquanto seus executores devem aplicá-las seguindo os mesmos princípios, respeitados os limites de sua atuação. A corrupção política surge, portanto, na conjuntura em que ao se editar leis, as ações dos parlamentares são orientadas ao favorecimento de indivíduos ou de grupos indivíduos, ainda que o conteúdo da norma seja interpessoal e geral. Ou seja, as motivações que levam os representantes eleitos a editarem as leis não são guiadas pelo sentimento coletivo, mas por interesses pessoais.

Do mesmo modo, a corrupção política pode ser observada quando os responsáveis pela execução da norma, em essência funcionários públicos, bem como aqueles incumbidos de interpretá-la em face de casos concretos, como é o caso do Poder Judiciário, assim o fazem movidos por interesses próprios, sem considerar a finalidade pública buscada pela norma. Essa constatação coincide com o defendido por JARAMILLO GABANZO, ao pontuar que “el Estado como organización se desvía del cumplimiento del deber, lo que se refleja en que los políticos profesionales y los funcionarios administrativos desarrollan sus labores para satisfacer sus intereses personales o los de terceros que no son expresión de la norma impersonal”<sup>406</sup>. VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ, por sua vez, concordam que os políticos e agentes públicos podem se valer de leis em seu benefício. Ademais, em certas situações, quando ocupam postos-chaves no governo, os autores admitem que estes sujeitos podem sucumbir à tentação e se aproveitarem dessa condição em seu próprio benefício<sup>407</sup>.

Na segunda hipótese, busca-se a flexibilização da norma sob o fundamento de que esta não atende ao interesse coletivo. Ou seja, a norma, que deveria ser a expressão máxima do Estado democrático de direito, consagrada pelos princípios da legalidade e da igualdade, deixa de ser aplicada por supostamente não ser de “utilidade pública”. Não é demasiado lembrar que os sistemas democráticos

---

<sup>406</sup> Ibidem., p. 252.

<sup>407</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos, 2016, p. 147.



possuem mecanismos próprios para se declarar a inconstitucionalidade de uma norma. Cabe tão somente ao Poder Judiciário esta atribuição, respeitado o devido processo legal. A corrupção política, neste caso, ocorre quando a não aplicação da norma, a pretexto de beneficiar a coletividade, tem o objetivo de privilegiar interesses individuais e é feita à margem do sistema jurídico.

De uma maneira geral, estas práticas estão relacionadas aos projetos de manutenção do poder e àqueles que visam favorecer seus associados. Uma vez ganhas as eleições, os agentes políticos utilizam-se dos recursos estatais para beneficiar aqueles que o apoiaram. Como consequência, decorre a aprovação de leis e o direcionamento de ações aos grupos que detêm o poder econômico, bem como àqueles que detêm capacidade de questionar sua legitimidade. Esse sistema favorece as desigualdades, o baixo investimento em políticas sociais e de inclusão, além de contribuir para os déficits democráticos.

Lamentavelmente, os países latino-americanos têm observado a contaminação dos partidos políticos com práticas despidas de qualquer conotação ideológica. Projetos de poder que se utilizam de práticas reprováveis para extrair o maior proveito das instituições públicas. Dinheiro de corrupção, relações clientelistas, favorecimentos pessoais e, ainda, programas de governo dissimulados, de fachada, que, a pretexto de promoverem ações sociais, destinam-se à manutenção dos mesmos atores políticos no controle dos países. Tais atores são figuras carismáticas em sua essência que, fora do alcance da lei, continuam no comando como fazem os líderes dos regimes autoritários. Vale dizer, agentes políticos que manipulam o sistema, que se utilizam da aprovação social fabricada pelos programas de governo assistencialistas para ditarem os rumos da nação, corroendo os pilares fundamentais que sustentam os regimes democráticos.

#### 4.1. O MODELO AGENTE-PRINCIPAL E A QUEBRA DE CONFIANÇA ENTRE REPRESENTANTES E REPRESENTADOS

Segundo HOLMES, a corrupção política caracteriza-se pela quebra de confiança entre representantes (políticos) e representados (cidadãos). Nesse sentido, defende que, para se caracterizar a corrupção dos governantes devem estar reunidas as seguintes características: i) a atividade reprovável deve ser praticada por pessoas que ostentam a condição de representantes públicos; ii) o cargo público ocupado deve deter poder decisório e discricionário; iii) os atos praticados devem caracterizar a prevalência do interesse individual do agente sobre o interesse coletivo; e iv) deve haver consciência do agente de que ações ou omissões por ele perpetradas colidem com as preferências dos cidadãos que o elegeram<sup>408</sup>.

No intuito de retratar essa disfunção, socorre-se à Teoria da Agência para explicar a forma como se deve dar essa vinculação. Originalmente, dentro de um ambiente virtuoso, pressupõe-se que haja uma relação bipolar, em que subsiste a figura de um representante (**R**), que é alçado a esta condição por um eleitor (**E**), em função de uma relação de confiança em que há um compromisso de cumprir ajustes pré-acordados – quanto às propostas de governo, no caso de representantes governamentais, e programas partidários, no caso de representantes parlamentares. Outrossim, essa relação pressupõe que existam meios para que as ações praticadas ou decisões tomadas sejam passíveis de controle social, deem-se de maneira transparente e estejam sujeitas a mecanismos de *enforcement*, que garantam o seu cumprimento<sup>409</sup>.

A corrupção política, nesse contexto, transforma a relação inicial em tripolar, em que se soma a presença de um corruptor (**C**) que, na busca por uma vantagem pessoal e indevida, captura **R**, fazendo com que este deixe de atender as preferências

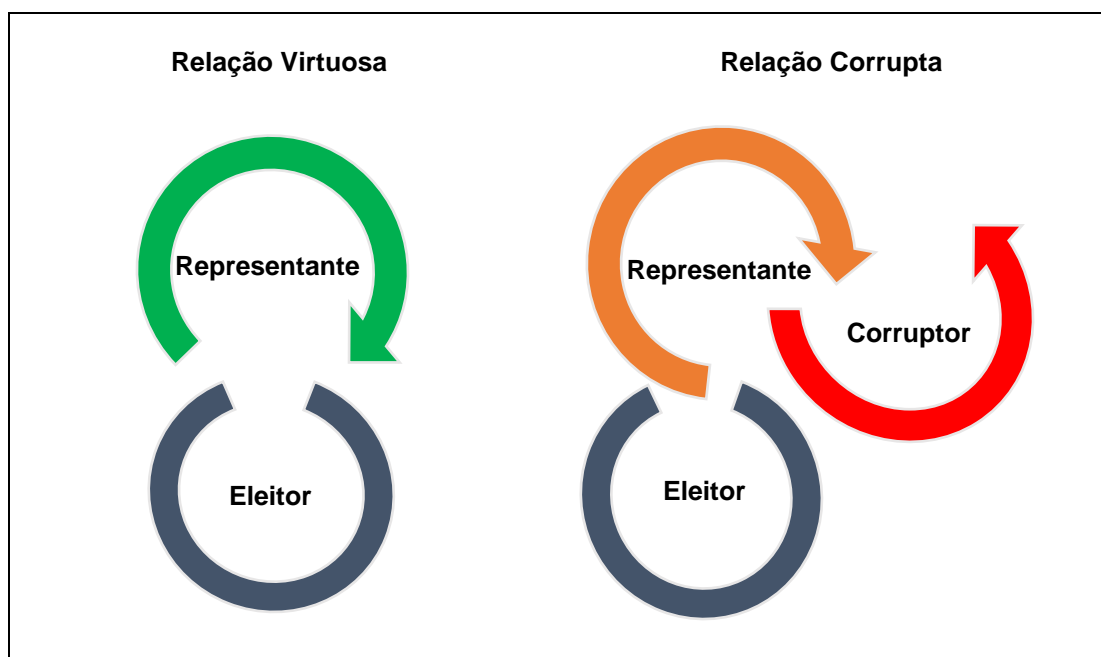
---

<sup>408</sup> HOLMES, Leslie. *Political Corruption in Central and Eastern Europe. Corruption in contemporary politics*. London: Palgrave Macmillan, 2003, p. 193.

<sup>409</sup> As formulações sobre a denominada Teoria da Agência, que aborda a relação de confiança entre um agente e um principal, decorreu do estudo de ADOLPH BERLE E GARDINER MEANS, apresentado na obra "The Modern Corporations and Private Property", publicado em 1932. A teoria foi aprofundada por COASE (1937), ALCHIAN E DEMSETZ (1972), MITNICK (1973), ROSS (1973) E JENSEN E MECKLING (1976).

de **E** e passe a se mover por suas preferências e benefícios individuais<sup>410</sup>. Ademais, para que suas atitudes não sejam reprovadas e deixe de ocupar posição de destaque, surge um intencional obstáculo à realização de controle sobre suas ações, tornando a prestação de contas cada vez mais incipiente e onerosa.

Figura 1 - Teoria da Agência: Relação Virtuosa x Relação Corrupta



Fonte: Elaboração Própria

Diante desse quadro, parece claro que fomentar uma relação saudável entre os atores políticos e seus eleitores é um caminho promissor para o fortalecimento dos modelos democráticos e a prevenção da corrupção. Isto é, de um lado, deve-se fortalecer os laços de confiança entre o agente e o principal, por meio de incentivos, e, de outro, devem ser adotados mecanismos de desestímulo e sanção, de modo que o agente corruptor não interfira nessa relação. Aliado a isso, precisa ser estimulada a participação social nos fóruns decisórios, além de se conferir maior transparência aos processos deliberativos.

<sup>410</sup> GAMBETTA, Diego. Corruption, an analytical map. In: KOTKIN, Stephen; SAJÓ, András (Eds.). *Political corruption in transition: A skeptic's handbook*. Hungary: Central European University Press, 2002, pp. 33-56.

A deterioração da relação de confiança entre o político e o cidadão acaba por afetar as bases de sustentação dos regimes democráticos, favorecendo a corrupção<sup>411</sup>. Na medida em que o principal perde o interesse em participar da vida política do país e de controlar as ações do agente, o interesse público é desprezado, fazendo com que as decisões somente contemplem os interesses individuais do representante eleito, favorecendo a instalação de organizações criminosas destinadas à expropriação do patrimônio público.

Assim, admite-se que a corrupção política pode ser examinada sobre duas perspectivas. Na primeira, relacionada às preferências individuais, assume-se que o sujeito almeja um cargo público tão somente para atender seus interesses. Para isso, utiliza-se do instrumento democrático da representação política para atingir seus objetivos e extrair o maior proveito possível desta condição, seja aumentando suas ganâncias econômicas, seja alimentando um projeto de poder que o mantém em posição contínua de vantagem sobre a grande maioria da população e, paradoxalmente, em relação aos seus eleitores. De acordo com NIETO GARCÍA “el gobernante corrupto no sirve al Estado (al pueblo) sino que se sirve del Estado (del pueblo)”<sup>412</sup>.

Já a segunda vertente, em um nítido paralelo às organizações criminosas, refere-se à associação com a finalidade precípua de manutenção do poder nas mãos de um grupo de sujeitos com preferências individuais coincidentes, constituída na forma de partidos políticos. Tanto em uma perspectiva, como em outra, o resultado é um desvirtuamento do modelo democrático, o fortalecimento das desigualdades sociais e a concentração de renda. Há uma autêntica simbiose entre o político e os grupos econômicos. Com a troca de apoio para a manutenção do poder e dos privilégios econômicos, os representantes eleitos favorecem apenas a parcela da

---

<sup>411</sup> Sobre essa relação, NIETO GARCÍA sublinha que: “Lo que separa a una democracia de una dictadura es la posibilidad de escoger libremente entre varias opciones políticas o personales diferentes. Pero si las opciones ofrecidas son iguales, se rompen las condiciones democráticas por muchas elecciones que se celebren y por muy reñidas que parezcan. Aquí es cabalmente donde interviene la corrupción. Porque cuando ésta llega a un punto en el que los ciudadanos llegan a la convicción de que ‘todos son iguales: todos hacen lo mismo’, la esencia del sistema democrático se desvanece, habida cuenta de que la de la democracia representativa es la confianza. Cuando los gobernantes no gozan de la confianza de los ciudadanos, ya no puede hablarse de representación legítima.” (NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96)

<sup>412</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96.

população que os beneficiam. Segundo FURTADO, nessas condições “o exercício do mandato político deixa de ser a representação dos eleitores para se transformar na representação dos financiadores de campanha”<sup>413</sup>.

MOREIRA NETO esclarece que:

Assim, uma vez que a democracia depende, formalmente, da escolha periódica dos governantes e da alternância no poder e, materialmente, da observância de seus ínsitos valores, essa modalidade de corrupção montada por partido político para se perpetuar no poder, custeando alianças espúrias, eliminando a oposição, propagando inverdades para desqualificar adversários, comprando consciências e, em suma, montando um *aparelhamento político-partidário dos órgãos de governo*, se constitui, verdadeiramente, como a mais insidiosa e perigosa de todas as modalidades de corrupção que posam ser consideradas<sup>414</sup>.

O processo democrático, nesse cenário, é reduzido à sua condição minimalista, em que o exercício da democracia somente se verifica nos períodos eleitorais, agravado pelo fato de que os agentes corruptos se valem dos recursos desviados e de seu capital político para se manterem no poder. A falta de participação do cidadão na vida política de um país tem o efeito, ainda, de tornar a prestação de contas e a transparência letras mortas no sistema democrático, alimentando condutas ou ações produzidas nas sombras, sem motivação e, muitas vezes, atentatórias aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade. Sobre a degradação do sistema democrático, ante a ausência de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões, BUSTOS GISBERT adverte que,

(...) la base teórica de legitimación del sistema democrático-representativo, la participación ciudadana en las decisiones públicas y la consiguiente presunción de que presta su consentimiento a las mismas, se ve claramente amenazada pues requiere para su realización la intervención activa, crítica y responsable de los ciudadanos<sup>415</sup>.

---

<sup>413</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Op. cit., 2015, p. 46.

<sup>414</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 273, 2016, p. 489.

<sup>415</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 72.

#### 4.2. FORTALECENDO OS INCENTIVOS À HONESTIDADE: ESTRATÉGIAS PARA AUMENTAR OS RISCOS DOS COMPORTAMENTOS CORRUPTOS

Ao tratar do impacto da corrupção no desenvolvimento dos países, procurou-se analisar alguns dos aspectos que justificassem o comportamento corrupto do agente econômico racional. Na oportunidade, aprofundou-se o debate sobre as motivações desses indivíduos que, no intuito de maximizarem suas utilidades, agem de maneira autointeressada e racional, colocando seus interesses individuais em primeiro plano.

Em um contexto democrático, onde a relação entre representante e representado deve ser pautada por um vínculo de confiança, e que se exige que o mandatário aja em nome da coletividade, a assimetria de informações e a ausência de controle efetivo sobre seus atos representam oportunidades e incentivos para a corrupção<sup>416</sup>. Logo, a adoção de mecanismos que fortaleçam esses laços é fundamental para que o sistema democrático seja funcional e atinja sua finalidade política. Na carência de uma vinculação consistente entre esses atores, o sistema político estará limitado à manutenção do poder do representante eleito e ao atendimento de suas preferências individuais, de seus pares e das classes econômicas que os alimentam.

A corrupção, nada mais é que a quebra de um vínculo contratual, em que determinado grupo de indivíduos transfere a outrem, com certo grau de discricionariedade, a tarefa de adotar medidas visando aos seus interesses, e que simplesmente não é respeitado por seu receptor, na medida em que este busca atender outras preferências. Sobre o tema, FERNÁNDEZ AJENJO assinala que “la corrupción de los miembros del Gobierno supone una deslealtad ante los ciudadanos y los grupos políticos de apoyo a los gobernantes, es decir, una vulneración del mandato de confianza definido en el programa político apoyado por la mayoría

---

<sup>416</sup> STIGLITZ esclarece que: “there are asymmetries of information between those governing and those governed, and just as participants in markets strive to overcome asymmetries of information, we need to look for ways by which the asymmetries of information in political processes can be limited and their consequences mitigated”. (STIGLITZ, Joseph. E. Information and the Change in the Paradigm in Economics. *American Economic Review*, v. 92, n. 3, 2002, p. 461)

social”<sup>417</sup>. Por certo, a relativa falta de maturidade do tecido social leva a uma espécie de falta de consciência coletiva, o que acaba por favorecer os círculos viciosos da corrupção.

Nas democracias mais maduras, que apresentam indicadores sólidos de qualidade, há uma participação ativa dos cidadãos na conjuntura política do país, que exigem de seus governantes e políticos eleitos um comportamento condizente com a responsabilidade do cargo. Impõe-se o cumprimento das promessas de campanha e que os representantes venham a público sempre que necessário esclarecer suas ações, de forma clara e objetiva, sofrendo as consequências por eventuais disfunções<sup>418</sup>. O controle social, no cenário ideal, deve ser exercido de forma contínua, não se restringindo aos períodos eleitorais. Nesse sentido, MALEM SEÑA ressalta que devem existir regras de conduta claras e conhecidas pelas partes<sup>419</sup>.

Nas democracias deficitárias e propícias à corrupção, por outro lado, a assimetria informacional evidencia-se quando o representante dispõe de informações privilegiadas sobre os benefícios e custos de suas ações, e adota medidas tendo por base seus interesses pessoais, certo de que seus atos serão objeto de um controle social precário, opaco e intangível para a grande maioria da população. Isso leva ao entendimento de que quanto maior for o poder discricionário do representante e a assimetria informacional, menores serão os controles sobre suas ações, em um circuito que se retroalimenta e se agrava. GHIGNONE aponta um dos caminhos a serem seguidos, pontuando que,

talvez o maior dano social decorrente da corrupção, e que ultrapassa o âmbito do mercado econômico, diga respeito a geração de incerteza. (...) o Direito se presta a coordenar a convivência coletiva, estabilizando expectativas recíprocas. Essa estabilização reduz os custos de transação, principalmente no que diz respeito à assimetria informacional, porque cada agente sabe qual é o seu papel, e qual é o do outro, e cada um confia que o papel recíproco será cumprido, porque as leis assim determinam. A corrupção fragiliza essa certeza,

---

<sup>417</sup> FERNÁNDEZ AJENJO, José Antônio. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. Tese de Doctorado. Universidad de Salamanca, 2010, p. 43.

<sup>418</sup> Conforme abordado no primeiro capítulo desta investigação, no tópico intitulado “Qualidade Democrática: uma abordagem sobre os elementos constitutivos de uma democracia”, a prestação de contas condiz com as ações de informar, justificar e compensar ou castigar.

<sup>419</sup> MALEM SEÑA, Jorge Francisco. Op. cit., 2003, p. 50.

pois o cumprimento de papéis é relativo e está condicionado a fatores alheios à mera existência de previsão normativa<sup>420</sup>.

Além de considerar os custos potenciais de ser detectado e sofrer sanções, BOEHM E LAMBSDORFF asseveram que deve ser considerado um importante fator na decisão do agente: o risco moral<sup>421</sup>. Nas palavras dos autores, é preciso “por un lado, aumentar los costos de esas acciones y reducir los beneficios que puedan conseguir. Por otro lado, fortalecer los incentivos para la honestidad”. Diante da afirmação, surge a incógnita sobre como enfrentar o problema de maneira que se majorem esses riscos, considerando o nível de complexidade do comportamento humano e dos diversos fatores que poderiam levar os sujeitos à prática de atos corruptos<sup>422</sup>.

Nas situações de risco moral (*moral hazard*), o cumprimento das regras e as condutas esperadas dos agentes públicos são definidas de forma prévia, por meio de códigos ou mesmo disposições legais, tais como obrigações e deveres comuns a todos os funcionários. O agente, no caso, diante de sua posição hierárquica, que lhe confere discricionariedade para decidir, favorecido pela assimetria informacional ou pela precariedade de controle sobre seus atos, adota posturas corruptas, valendo-se das oportunidades que se encontram ao seu alcance para maximizar os ganhos individuais (*payoff*). A decisão do agente, nesse contexto, afeta diretamente o desempenho da máquina pública, trazendo perdas consideráveis à sociedade, tanto em termos econômicos, como em déficits democráticos<sup>423</sup>.

A maneira racional de diminuir essa probabilidade de corrupção, portanto, passa pela adoção de medidas que visam garantir a honestidade do agente público, seja por meio recompensas formais e informais, como prêmios e remuneração ou, ainda, prestígio e reconhecimento, seja na imposição de perdas, nos campos moral, social e econômico, elevando-se os riscos da atividade corrupta. Há que se buscar

---

<sup>420</sup> GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e Eficiência Administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito (II). *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, n. 1, 2013, p. 1210.

<sup>421</sup> Segundo KRUGMAN “[moral hazard is] any situation in which one person makes the decision about how much risk to take, while someone else bears the cost if things go badly”. (KRUGMAN, Paul. *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton & Company, 2009, p. 63)

<sup>422</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, p. 58.

<sup>423</sup> Existem autores como, como KOFMAN E LAWARREE (1993) E LAFFONT E TIROLE (1993) que enfatizam a corrupção como um problema de seleção adversa, ao enfatizarem a seleção do agente público como fator determinante para a honestidade.



um ponto de equilíbrio nessa relação, que implicará maiores dispêndios à Administração, na proporção em que a assimetria informacional e/ou os custos relacionados à fiscalização da atividade forem maiores. Nesse sentido, o problema de risco moral caracteriza-se por um *trade-off* entre eficiência e incentivos.

Ao observar contextos propícios a desvios, KLITGAARD propôs uma fórmula racional que representaria a equação da corrupção<sup>424</sup>. Dispôs que esta corresponderia a soma do monopólio da decisão e discricionariedade, menos a *accountability*.

$$C = M + D - A$$

Sobre a formulação, JIMÉNEZ SÁNCHEZ aduz que, na lógica de se reduzir a corrupção, seria fundamental alterar os marcos de incentivos em que atuam as autoridades, funcionários e particulares que se relacionam com a Administração, enfrentando todos os fatores considerados na receita. Ou seja, seria imperativo atacar o monopólio da tomada de decisões, reduzir a discricionariedade e promover uma verdadeira prestação de contas<sup>425</sup>. Diante disso, é possível inferir que quanto maior for o poder discricionário de um agente público e menores as opções de acesso do cidadão aos serviços públicos ofertados, maiores serão os custos de transação, o que levará a ineficiência do sistema como um todo.

Na tentativa de compreender quais seriam as condições que gerariam incentivos para os comportamentos corruptos dos indivíduos, ROSE-ACKERMAN e KLITGAARD propuseram modelos de combate à corrupção baseados na Teoria da Agência<sup>426</sup>. A solução proposta pelos autores reside justamente no fortalecimento dos laços de confiança, fazendo com que o agente realmente atue visando ao interesse do principal. Para o sucesso da proposta, portanto, deve haver uma maior compreensão do papel dos envolvidos no processo de tomada de decisões, levando a uma necessária remodelação da máquina administrativa, no intuito de aproximar o

---

<sup>424</sup> KLITGAARD, Robert E. Op. cit., 1988, p. 75.

<sup>425</sup> JIMENEZ SANCHEZ, Fernando. La Trampa Política: la corrupción como problema de acción colectiva. In: PASTOR SELLER, Enrique; TAMEZ GONZÁLEZ, Gerardo; SAENZ LÓPEZ, Karla Annett Cynthia. (Eds.). *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*. Madrid: Dykinson, 2014, p. 160.

<sup>426</sup> Cf. ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press, 1978; e KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. California: University of California Press, 1988.

representado do agente público responsável pelas decisões, restringindo-se ao máximo as delegações e os atos discricionários. Igualmente deve haver um esforço para que se aumente a transparência, reduzindo-se a assimetria informacional e possibilitando que as atividades dos agentes sejam fiscalizadas e questionadas pelos representados.

Sobre os riscos associados ao distanciamento do cidadão dos espaços democráticos e de seu desinteresse sobre as ações praticadas pelos representantes eleitos, BUSTOS GISBERT alerta que, em se confirmando esta condição, o resultado será de uma grave desconfiança e incredulidade nos processos de decisão política, bem como nos processos eleitorais destinados à escolha de bons dirigentes, que deveriam enfatizar as ações por ele desenvolvidas. A ausência de participação do eleitor na vida política do país produz uma desqualificação generalizada do próprio sistema democrático e de seus representantes, afetando as bases ideológicas do sistema representativo, em que a participação ativa, crítica e responsável do cidadão é imprescindível<sup>427</sup>.

Justamente em razão da dificuldade em se reverter este movimento de afastamento entre representantes e representados é que JIMÉNEZ SÁNCHEZ demonstra ceticismo quanto ao sucesso da teoria da agência no combate à corrupção. Voltando-se especialmente para os países com baixo nível de desenvolvimento, observa a falta interesse do principal em cobrar do agente uma postura honesta. Em outras palavras, um principal com princípios<sup>428</sup>. Adverte que se está diante de um problema de ação coletiva, em que os indivíduos que pertencem a um determinado grupo atuam de maneira racional buscando tão somente seus interesses, o que provoca um efeito coletivo danoso<sup>429</sup>. Sobre isso, assinala que:

La mayor parte de los ciudadanos comparte la expectativa de que los agentes políticos que actúan en su nombre se comportan de forma corrupta y anteponen sus propios intereses a los del principal. El problema aquí es que esta mala opinión sobre los agentes se extiende a todos los que aspiran a serlo. En estos entornos, el principal cree que todos los agentes potenciales están igualmente inclinados a la corrupción. Bajo tales condiciones sociales, las reformas de la teoría de la agencia no son suficientes para reducir la corrupción<sup>430</sup>.

---

<sup>427</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2004, p. 71.

<sup>428</sup> JIMENEZ SANCHEZ, Fernando. Op. Cit., 2014, p. 160.

<sup>429</sup> Ibidem., p. 162.

<sup>430</sup> Ibidem., p. 164.

A solução, no caso, passa pelo estabelecimento de regras que sejam cumpridas ao largo do tempo, coibindo comportamentos oportunistas, além da imposição de limitações institucionais ao Poder Executivo. É importante que se esteja atento ao momento oportuno para a introdução dessas mudanças, de modo que seja possível romper com o círculo vicioso da corrupção. Ocasões estas que normalmente coincidem com as situações de conjunturas críticas, que acabam impulsionando a realização de reformas estruturais<sup>431</sup>. De forma complementar, BUSTOS GISBERT sustenta que o enfrentamento da corrupção política requer “la recuperación, mediante su reformulación, del principio de responsabilidad política como obligación gubernamental de rendición de cuentas. Reformulación que requiere ineludiblemente la revitalización del control parlamentario sobre el ejecutivo”<sup>432</sup>.

Por fim, é importante ressaltar que dificilmente a relação entre o agente e o principal será pautada por informações simétricas. O combate à corrupção passa necessariamente pela supervisão e controle sobre o comportamento dos agentes públicos, elevando-se o risco de punições para as ações indevidas. Nesse sentido, deve-se promover a qualificação desses agentes e o seu engajamento na atividade pública, oferecendo incentivos que o encorajem a adotar comportamentos honestos e desestímulos para a prática da corrupção.

Paralelamente, deve-se buscar um desenho institucional que minimize as oportunidades dos capturadores de rendas (*rent-seekers*) em cooptar os agentes públicos para seus projetos de ganhos individuais, estimulando uma cultura organizacional que valorize as virtudes e boas práticas administrativas. Outrossim, não se poderia deixar de ressaltar a importância de um bom processo de recrutamento e contratação de funcionários públicos, que enalteça o mérito e renegue indicações meramente políticas, evitando-se, assim, seleções adversas<sup>433</sup>.

---

<sup>431</sup> Ibidem., p. 168.

<sup>432</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, n. 19, 2007, p. 136.

<sup>433</sup> Registre-se que o tema da seleção adversa de agentes públicos será objeto de exame na parte final desta investigação, em tópico destinado a avaliar a integração da ética na gestão de pessoas.

#### 4.3. A CULTURA DA CORRUPÇÃO E SEU EFEITO DEVASTADOR NOS ALICERCES DEMOCRÁTICOS

As diferenças culturais e as discrepâncias sobre a compreensão do que constitui corrupção em dado país podem levar à falsa ideia de que práticas desta natureza não estão presentes ou, ao contrário, estão impregnadas no tecido social. Essas percepções decorrem do momento de maturidade democrática e relacionam-se diretamente aos níveis de transparência e de participação dos cidadãos na vida política. Ademais, na medida em que as democracias avançam nos critérios de qualidade observam-se que situações antes consideradas normais, passam a serem vistas como indesejadas, elevando o grau de exigência da população quanto à postura dos agentes políticos.

Ampliando o debate, BUSTOS GISBERT aponta que uma dificuldade natural em se definir parâmetros para conceituar corrupção esbarra na substancial variação cultural que existe em escala mundial. Não é difícil notar que certas atividades, claramente reprováveis em determinadas culturas, são consideradas perfeitamente legítimas em outras. Essa dissonância leva ao risco de se classificarem como corruptas apenas aquelas condutas que estão tipificadas nas leis nacionais, reduzindo-as aos tipos mais elementares de corrupção<sup>434</sup>. Sobre a complexidade de se estabelecerem critérios originais para precisar as práticas corruptas, GHIGNONE assinala que, “pessoas inseridas em universos socioculturais diversos provavelmente terão concepções diferentes acerca do que é corrupção”<sup>435</sup>.

Nota-se que, sob o ponto de vista cultural, existem hábitos característicos de cada país que realçam a forma de agir e pensar de seus cidadãos. Não é incomum identificarmos um país por algumas de suas qualidades. Isso ocorre, por exemplo, nas referências à pontualidade britânica, à culinária francesa, ao capitalismo norte-americano e à disciplina japonesa. No caso do Brasil, embora existam atributos positivos associados à sua imagem, como o estilo de vida alegre e as belezas naturais, uma forma particular de corrupção também se apresenta como traço cultural

---

<sup>434</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2004, p. 69.

<sup>435</sup> GHIGNONE, Luciano Taques. Op. cit., 2013, p. 1214.

marcante. Refere-se às formas leves de desvios e que podem ser caracterizados como “pequenos atos de corrupção”.

Essas práticas são comumente identificadas como soluções criativas encontradas pelos cidadãos para contornarem as dificuldades geradas pela ineficiência da máquina pública. Constituem maneiras de driblar os entraves burocráticos e que, na grande maioria das vezes, sequer são reprovadas socialmente. Situações essas que podem ser traduzidas, no linguajar popular, como “jeitinho brasileiro”.

Ao abordar alguns desses axiomas presentes na cultura brasileira e a desfaçatez com que são utilizados para justificar ações duvidosas, TAYLOR realça três ditados populares. O primeiro, refere-se a uma frase supostamente atribuída à Getúlio Vargas: “Aos inimigos a lei; aos amigos, tudo!”<sup>436</sup>. A mensagem, que pode ser extraída da oração proclamada por um Presidente do Brasil que esteve no comando do país em duas oportunidades na primeira metade do século passado, ainda reverbera nos dias atuais a noção de que a lei não atinge todos<sup>437</sup>.

Na ocasião em que foi consagrada, o Brasil ainda não se encontrava sob a égide do modelo democrático atual. A força dessas palavras, contudo, ainda ecoa, desvelando um Brasil desigual, em que as elites não estão ao alcance dos rigores da lei. Quando de forma “colateral” as atinge, são enormes as forças para corrigirem esses rumos, seja na aprovação de normas que visam preservar seu *status quo* ou pela complacência dos tribunais que se furtam a aplicar as leis ou temperá-las.

O segundo slogan abordado pelo autor, refere-se à “Lei de Gerson”, em alusão ao célebre jogador de futebol que, ao participar de campanha publicitária de cigarros na década de 1970, proclamava: “Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também!”<sup>438</sup>. A mensagem retrata um sentimento do brasileiro que tem forte apelo social e efeito perverso. Parte do pressuposto que o sistema é corrompido, retratando a oportunidade de se tirar proveito, mesmo que seja às custas

---

<sup>436</sup> Parafrazeando Nicolau Maquiavel que proclamou a célebre frase: “Aos amigos os favores, aos inimigos a lei”.

<sup>437</sup> TAYLOR, Matthew M. Corrupção no Brasil: Jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia (Org.). *Temas de Corrupção Política*, São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 145.

<sup>438</sup> Ibidem., p. 146.

de outrem e que se tenha que romper padrões de conduta ética. Essa condição é frequentemente observada nas situações em que se justifica um erro, como fundamento para outro igualmente impróprio. Gera efeitos de ação coletiva, em que a prática, socialmente aceita, representa algo moralmente reprovável: se todos estão fazendo, por que não fazer também? Não praticar o ato é o que acaba sendo censurável, em uma nítida inversão de valores.

Por fim, TAYLOR destaca uma marca que identifica um rasgo da cultura tupiniquim, assentada no bordão “jeitinho brasileiro”, propriamente dito<sup>439</sup>. Esta prática consiste em subverter as regras legais e morais de acordo com a conveniência do sujeito. A justificativa para a desobediência assenta-se no pressuposto que o sistema burocrático induz à busca por alternativas mais eficientes para o atingimento de um objetivo determinado<sup>440</sup>. Representa subterfúgio largamente utilizado na relação entre os cidadãos e as autoridades públicas, em que é perguntado ao funcionário público sobre a possibilidade de “dar um jeitinho” para resolver determinada situação ou mesmo abreviar o caminho para o excesso de burocracia.

Ocorre que o limite para “resolver o problema” muitas das vezes extrapola, sob o ponto de vista legal, o que seria tão somente uma via alternativa para a solução do caso. Não é raro o pagamento de pequenas quantidades de dinheiro para que o funcionário público pratique ou deixe de praticar algo que é seu dever de ofício, como por exemplo, o pagamento de “um cafezinho” (suborno) para que o “contratempo” seja resolvido naquele mesmo instante.

O “jeitinho brasileiro” é amplamente aceito sob o viés cultural brasileiro, não sendo compreendido como uma burla ao sistema, um privilégio ou uma tentativa de se esquivar da responsabilidade que deveria ser imposta de forma igualitária e impessoal ao conjunto da sociedade. Práticas estas que, *a priori*, não apresentam relevantes distinções com os grandes casos de corrupção, em que agentes públicos são cooptados, subornados e pressionados para se desviarem do interesse público e favorecerem sujeitos ou grupos de indivíduos influentes. É inegável que estas práticas

---

<sup>439</sup> Ibidem., p. 146.

<sup>440</sup> Esta situação, inclusive, foi utilizada por economistas expoentes da escola funcionalista na década de 60 para defender uma tolerância a alguns tipos de corrupção, conforme abordado no subtópico que tratou do impacto da corrupção no desenvolvimento dos países.

estão compreendidas no conceito de corrupção, diferenciando-se apenas em razão dos agentes envolvidos, da dimensão do evento ou da repercussão do caso.

Essas ocorrências são tão ostensivas no caso brasileiro que, em meados de 2013, a Controladoria-Geral da União lançou a campanha: “Pequenas Corrupções – Diga Não”<sup>441</sup>. A publicidade pretendia conscientizar os cidadãos para a necessidade de se combater atitudes imorais, ou mesmo ilegais, que, por serem culturalmente aceitas e de baixo potencial infracional, simplesmente são ignoradas ou minimizadas pela sociedade<sup>442</sup>. A ideia do projeto, revestido de política pública, conclamava os cidadãos a refletirem sobre práticas cotidianas que promovem uma cultura de desobediência civil e que alimentam um sentimento de impunidade.

Pequenos atos como o de adquirir produtos piratas, falsificar documentos de identidade estudantil para ter descontos em eventos, furar filas, plagiar trabalhos acadêmicos, estacionar em vagas especiais, dentre outros, são situações arraigadas na vida do brasileiro e que imprimem nas novas gerações um sentimento permissivo. Não é desmedido afirmar que ser conivente com as pequenas corrupções é o primeiro passo para a tolerância quanto às grandes corrupções.

Vale lembrar, ainda, a expressão utilizada em países que ostentam uma forte desigualdade social e estimulam tratamentos heterogêneos perante a lei, como é o caso do Brasil: você sabe com quem está falando? A interrogação, que remete à ascendência dos mais ricos e poderosos sobre os mais fracos e oprimidos, pode ser vista, inclusive, como variação do “jeitinho brasileiro”. Com a mesma finalidade, procura sujeitar ao cumprimento da lei tão somente as classes sociais de menor expressão. A depender do abismo social, esta forma de dominação é reproduzida pelos sujeitos pertencentes ao mesmo estrato, mas que, por sua relação pessoal com os que estampam posições de poder, se valem dos mesmos chavões para se

---

<sup>441</sup> A campanha “Pequenas Corrupções – Diga Não” está disponível em <https://www.cgu.gov.br/redes/diga-nao>. Acessada em 19 de dezembro de 2019.

<sup>442</sup> “A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária”. Informação oficial, disponível em <http://cgu.gov.br/sobre/institucional>, acessado em 2 de julho de 2019.

esquivarem das responsabilidades e intimidarem os agentes responsáveis pela aplicação das normas.

É o caso do motorista de uma autoridade que se insurge contra a advertência de um agente de trânsito, realçando sua relação de convívio profissional no intuito de se ver livre de punições<sup>443</sup>. De forma similar, nos deparamos com aquelas situações em que o sujeito, tendo consciência de sua posição social ou profissional, utiliza-se desta condição para ter acesso aos espaços público, tais como cinemas e espetáculos, exibindo credenciais de forma abusiva, como carteiras funcionais e adesivos estrategicamente colocados nos para-brisas dos automóveis.

Apesar de não ser fácil precisar o exato momento que esses padrões de comportamento foram introduzidos na cultura brasileira, tem-se que a própria colonização do continente representa forte elemento da influência patrimonialista e clientelista que vigora no País. Associado a esse fator, nota-se que os períodos históricos de autoritarismo, os desequilíbrios sociais e as deficiências do modelo democrático, seguramente, alimentam maus hábitos e práticas corruptas.

Aspectos que reforçam a presença de situações impróprias nas democracias fragilizadas, condizentes com condutas associadas ao clientelismo e patrimonialismo, podem ser ilustradas pelos frequentes casos de nepotismo, ordinariamente encarados como uma prática “normal, usual e costumeira”<sup>444</sup>. Merece registro que, apenas vinte anos após a reinauguração no modelo democrático brasileiro, as autoridades nacionais rechaçaram solenemente essa prática. Após profícuos debates promovidos pela Suprema Corte, em 2008, foi editada súmula vinculante para firmar o entendimento sobre a impossibilidade de designação de parentes até o terceiro grau para o exercício de cargos comissionados no mesmo local da autoridade nomeante<sup>445</sup>.

---

<sup>443</sup> DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 187.

<sup>444</sup> DOS SANTOS, Luiz Alberto; GRAEF, Aldino; GUERZONI FILHO, Gilberto; FIER, Florisvaldo. Contratação e Nepotismo. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos das Transparência: análise dos componentes de um sistema de integridade*. São Paulo: Unicamp, 2002, p. 148.

<sup>445</sup> “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.” (STF. Súmula Vinculante nº 13. Aprovada na Seção Plenária



O incremento da democracia brasileira, conjugado com ações que negam costumes moralmente duvidosos, reforçam o discurso de que é preciso se desvencilhar das amarras autoritárias, refutando práticas que estão na origem dos atos de corrupção, como o nepotismo. Nesse sentido, manifestando-se sobre a utilidade de enfrentar problemas estruturais, ROSE-ACKERMAN esclarece que em muitos países a implementação de um modelo de carreiras públicas, em substituição ao clientelismo, acabou por limitar as oportunidades dos agentes políticos de enriquecimento pessoal, além da obtenção de “favores”, em troca de empregos.<sup>446</sup>

Não obstante a vedação do nepotismo na conjuntura democrática brasileira, o que foi reforçado em 2010, com a edição do Decreto nº 7.203<sup>447</sup>, não é raro observar tentativas de contornar a proibição e de perpetuar essas práticas no serviço público. Essas iniciativas reforçam a noção de que a população deve estar atenta a essas manobras e exigir que medidas concretas visando à inibição desses padrões sejam aplicadas. Consoante esclarece JARAMILLO GABANZO, “las practicas clientelistas (*patronage*), nepotistas y los debidos procedimientos para nombrar funcionarios administrativos considerados indebidos por algunos actores políticos siguen siendo reivindicados, por parte de otros actores, como formas usuales y no cuestionables éticamente para adelantar gestiones políticas”<sup>448</sup>.

Conforme já apreciado, a transição lenta, gradual e controlada da ditadura para a democracia brasileira permitiu a continuidade de um sistema baseado no uso da força e da forte participação do Estado em áreas estratégicas. Além da pesada estrutura, o Estado mantém sua presença em áreas normalmente ligadas à iniciativa privada, como: telefonia, aviação, petróleo, energia elétrica, dentre outras tantas (muitas vezes na forma de monopólio). Ao preservar legados autoritários, a Constituição Federal acabou por ampliar as oportunidades para a corrupção pública, levando ao aparelhamento da máquina administrativa pelos agentes políticos e elites econômicas.

---

de 21 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acessado em 3 de julho de 2019)

<sup>446</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 178.

<sup>447</sup> BRASIL. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, Dispõe sobre a vedação do Nepotismo no âmbito da Administração Pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 2010, Seção 1, p. 2.

<sup>448</sup> JARAMILLO GABANZO. Nicolas. Op. cit., 2011, p. 249.

São os fatores estruturais, como os aspectos culturais, que alimentam a ideia de que a corrupção no Brasil é endêmica e, portanto, arraigada no tecido social. Romper esse ciclo exige um esforço de toda a sociedade, inculcando nas condutas dos cidadãos ao longo de gerações uma nova postura de honestidade. Devem ser renegadas as práticas que tenham como objetivo privilegiar indivíduos ou grupo de indivíduos em detrimento da coletividade, que ideologicamente podem ser consideradas corrupção e, portanto, merecedoras da reprovação social.

Iniciativas, como a campanha: O que você tem a ver com a corrupção?<sup>449</sup>, idealizada pelo Ministério Público de Santa Catarina, em 2004, e premiada pela Organização das Nações Unidas, por meio de seu escritório sobre drogas e crimes, devem ser estimuladas e difundidas. O projeto, que tem por objetivo conscientizar crianças e adolescentes para a importância da honestidade e transparência, tem alcançado diversos setores da sociedade, recebendo uma forte adesão do público juvenil, especialmente no ambiente das escolas. Com o propósito de chamar atenção para a responsabilidade individual e coletiva, bem como seus reflexos nas gerações futuras, a dita campanha procurou contribuir com a prevenção da corrupção, estimulando o engajamento social e a mudança de atitude da sociedade.

Diante dos argumentos apresentados e considerando o caráter multifatorial do fenômeno da corrupção, é possível afirmar que a soma de esforços e medidas articuladas na área da educação, controle social, transparência e integridade terão forte impacto no futuro do país e, o que hoje parece improvável, repercutirá de maneira positiva nas novas gerações. A democracia trouxe consideráveis melhorias à qualidade de vida da população, como as garantias relacionadas às liberdades e participação política. Contudo, o exercício pleno da cidadania somente será alcançado, se forem enfrentadas as causas e combatidas as mazelas ocasionadas pela corrupção.

A proliferação dos modelos democráticos contribuiu para que a corrupção fosse alçada a um outro patamar, exigindo da sociedade maior vigilância e comprometimento como a *res publica*. As transformações esperadas com o

---

<sup>449</sup> A campanha “O que você tem a ver com a corrupção?” está disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/campanhas/o-que-voce-tem-a-ver-com-a-corrupcao>. Acessada em 19 de dezembro de 2019.

incremento do combate à corrupção podem levar, em um primeiro momento, a uma maior percepção sobre a sua presença, bem como sobre a falência do modelo representativo. É preciso ter consciência da importância de vivenciar esse processo, aprender com ele e se preparar para uma segunda etapa, em que as instituições democráticas se fortalecem e se consolidam e a população passa a usufruir de um sistema de baixos desvios, corrupção incipiente e alto ganho social.

A influência dos traços culturais, históricos e sociais constituem variáveis relevantes para se caracterizar o padrão de corrupção de um país. Contudo, não são suficientemente fortes para impedir que se inverta esta lógica e se inaugure uma fase prosperidade. Evidências apontam que uma cultura de corrupção imprime um movimento social negativo de difícil ruptura. A *contrario sensu*, uma cultura de honestidade tem a capacidade de gerar efeitos coletivos desejáveis, alimentando um sentimento de bem-estar e realização social. Adepta a esta racionalidade, ROSE-ACKERMAN defende a possibilidade de inversão dos polos desta equação. Todavia, sugere que as mudanças promovidas nos países com altos índices de corrupção devem ser mais radicais e profundas<sup>450</sup>.

## **5. CONEXÕES ENTRE DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO: UMA AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE PERCEPÇÃO**

Conforme evidenciado nesta investigação, os critérios para a conformação de um regime democrático sofreram aperfeiçoamentos no curso do tempo, passando de uma manifestação de vontades concentrada na escolha de representantes, para uma ideia associada à qualidade, impondo maior rigor ao modelo político. O aumento das exigências para se configurar uma democracia gerou um efeito interessante no que se refere à corrupção. Práticas usuais associadas ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao recebimento de vantagens indevidas deixaram de ser toleradas, alimentando o sentimento por uma maior justiça social.

---

<sup>450</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 29.

A solução para o enfrentamento da corrupção, nessa lógica, passa necessariamente pela introdução de incentivos e regras de responsabilidade no regime político, ocasionando transformações profundas em suas bases constitutivas, garantindo, assim, que este esteja orientado para o interesse público. Não se trata apenas da aprovação de leis e regulamentos, mas de agregar valor ao sistema representativo, assegurando a ampliação da transparência, a abertura de espaços de debates e a prestação de contas sobre as políticas públicas e práticas governamentais. Os novos tempos impõem um autêntico envolvimento da sociedade e das instituições públicas nesse processo, tornando efetivas as ações de combate à corrupção e aquelas destinadas ao aprimoramento da democracia.

Segundo BOHARA, MITCHELL E MITTENDORFF, a legítima participação social, interessada e comprometida em prevenir os abusos praticados pelos políticos e funcionários públicos, constitui mecanismo eficaz de controle e combate à corrupção<sup>451</sup>. Por sua vez, THOMPSON relembra que a adoção de critérios mínimos caracterizadores da corrupção política pode levar ao resultado prático de que nenhuma conduta seria considerada corrupta. Contrariamente, a adoção de critérios muito rigorosos levaria ao extremo de que qualquer ação política seria considerada indevida. O desafio reside, justamente, em encontrar um ponto de equilíbrio para essa equação<sup>452</sup>.

As conexões entre democracia e corrupção são de complexa comprovação científica. Isso porque, além de existirem distintas metodologias para se medir a qualidade dos regimes democráticos ou mesmo estimar a percepção da corrupção, ainda resta uma dificuldade natural em correlacionar os resultados alcançados e comprovar a influência que exercem entre si. Some-se a estas condições, o fato de que normalmente os estudos que visam compreender esses fenômenos são baseados em entrevistas e pesquisas de opinião, o que supostamente possibilitariam distorções nas respostas dos entrevistados, especialmente quanto às influências negativas ocasionadas pelas crises políticas e econômicas, além dos fatores culturais.

---

<sup>451</sup> BOHARA, Alok K.; MITCHELL, Neil.; MITTENDORFF, Carl F. Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross - Country Investigation. *The Policy Studies Journal*, v. 32, n. 4, 2004, pp. 484-485.

<sup>452</sup> THOMPSON, Dennis F. Mediated Corruption: The case of the Keating five. *American Political Science Review*, v. 87, n. 2, 1993, p. 370.

Apesar dessas circunstâncias adversas, acredita-se que as técnicas que visam colher percepções têm evoluído e vêm sendo utilizadas em larga escala, refletindo, cada vez mais os níveis de democracia e de corrupção dos países. As técnicas mais modernas, que combinam entrevistas e dados concretos disponíveis, contribuem para a extração precisa e o tratamento das informações levantadas de forma isenta e imparcial. Nota-se que esses índices são constantemente aprimorados, sendo que no caso da corrupção, por exemplo, são avaliados fatores satélites, tais como: a capacidade e independência das instituições e agentes públicos, o nível de transparência sobre as ações governamentais e políticas públicas e os esforços empreendidos para a prevenção e combate à corrupção.

Ademais, é preciso admitir que investigações conduzidas por profissionais e acadêmicos qualificados, vinculados a organizações independentes de abrangência global, conferem credibilidade aos instrumentos de aferição e possibilitam uma compreensão mais apurada sobre a relação antagônica que existe entre esses fenômenos. Outrossim, a avaliação em séries históricas, como se observa nos documentos produzidos por organismos acreditados, tem a capacidade de minimizar as dispersões e retratar o sentimento do país sobre os temas analisados ao longo do tempo. Essa memória permite, por exemplo, constatar que a corrupção passou a ser vista como um problema que repercute de forma nociva na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país, como se verá adiante.

Sobre a confiabilidade dos instrumentos que visam medir os índices de corrupção, KAUFMANN, KRAAY E MASTRUZZI apontam serem estes cada vez mais precisos, permitindo uma visão sobre a magnitude do problema<sup>453</sup> – considerando que a corrupção, por sua natureza clandestina, não permite uma medição direta e objetiva, *a priori* <sup>454</sup>. Ademais, a utilização de outros métodos, que se valem de indicadores indiretos, estatísticos ou elementos indiciários, conferem um certo grau de segurança aos resultados e uma aproximação real sobre os níveis de corrupção dos países. Especificamente sobre os índices elaborados pela Transparência

---

<sup>453</sup> KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. *Measuring Corruption: Myths and Realities*. The World Bank, 2006, pp. 2-3.

<sup>454</sup> Conforme ressalta TANZI, “it is not possible to measure corruption, but it is possible to measure perceptions of corruption”. (TANZI, Vito. Op. cit., 1998, p. 3) E, ainda, “if corruption could be measured, it could probably be eliminated”. (Ibidem. p. 20)

Internacional (TI), distingue-se a excelência e a seriedade com que são realizadas suas análises<sup>455</sup>.

Dito isso, é preciso reconhecer que as metodologias que buscam aferir as “percepções” sobre a corrupção parecem ser as mais adequadas, haja vista as dificuldades de se computar os “casos concretos”. Ou seja, a corrupção é um fenômeno à margem do sistema, de natureza oculta, tornando difícil a sua quantificação. Apesar da aplicação desses métodos, que potencialmente estão sujeitos às influências negativas do ambiente em que os entrevistados estão inseridos, seus instrumentos apresentam vantagens importantes, como a possibilidade de retratar o momento político e social vivido e, com isso, agregar esses fatores aos seus resultados<sup>456</sup>.

Essa condição pode ser observada no atual momento brasileiro, em que a eclosão de descobertas de casos de corrupção – como no caso desvelado pela Operação Lava Jato<sup>457</sup> – induziu a um aumento da percepção sobre a presença da corrupção e do sentimento de impotência do Estado para fazer frente ao fenômeno. Isso não significa, necessariamente, um acréscimo real da corrupção. Pode representar, a *contrario sensu*, o incremento do grau de eficiência das instituições voltadas ao combate a esta prática. Essas particularidades precisam ser sopesadas e serão abordadas no subtópico que segue, em face de situações concretas.

Visando colher evidências empíricas que confirmem que a corrupção tem potencial para fazer ruir as bases de sustentação dos regimes, optou-se por cotejar os resultados apresentados pelos organismos internacionais Latinobarómetro e Transparência Internacional. Trata-se de entidades de reconhecido prestígio, que avaliam regularmente as condições das democracias latino-americanas e a percepção

---

<sup>455</sup> Podem ser destacados três estudos produzidos pela Transparência Internacional que buscam compreender o impacto da corrupção no mundo: o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), o Índice de Fontes de Suborno (IFS) e o Barômetro Global da Corrupção (BGC). Os dois primeiros apresentam a opinião de especialistas e líderes econômicos sobre a percepção da corrupção e a disposição das empresas de subornar para atingir seus objetivos institucionais, enquanto o último espelha a opinião dos cidadãos sobre o fenômeno da corrupção.

<sup>456</sup> É preciso considerar que os fatores negativos que recaem sobre os instrumentos que pretendem medir a percepção da corrupção não devem ser ignorados e necessitam ser estudados com cautela.

<sup>457</sup> Operação deflagrada pela Polícia Federal do Brasil, em maio de 2017, com o objetivo de apurar esquema de lavagem de dinheiro e desvios de recursos públicos, relacionados à Empresa Brasileira de Petróleo (PETROBRÁS).

da corrupção no mundo e suas regiões, respectivamente. Os resultados desta confrontação, acredita-se, propiciará uma maior compreensão sobre o impacto da corrupção dos regimes democráticos e de que forma esse fenômeno afeta a credibilidade e confiança dos governos e das instituições públicas<sup>458</sup>.

### 5.1. UMA ANÁLISE EMPÍRICA DOS RESULTADOS DO LATINOBARÓMETRO E DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL<sup>459 460</sup>

A evolução da consciência coletiva sobre a finalidade dos regimes democráticos e seus componentes constitutivos, associados a uma maior exigência por qualidade, revela a conexão entre baixos níveis democráticos e altos níveis de corrupção. Segundo MORALES QUIROGA, citando trabalhos de TANZI (1994), JOHNSTON (1986) e MORRIS (2004), há um relativo consenso de que a corrupção normalmente está associada a regimes políticos de pouca liberdade e abertura, problemas graves

---

<sup>458</sup> Conforme abordado no primeiro capítulo desta tese, são várias as definições e modelos possíveis para se medir a democracia de um país. Para os fins desta comparação, adotou-se o modelo apresentado pela reconhecida Corporação Latinobarómetro, que se funda em estudo que busca medir a percepção dos cidadãos quanto ao modelo democrático e diversos fatores que o influenciam. Apesar de a parte inicial desta investigação ter enfatizado a proposta de qualidade democrática apresentada pelo professor Morlino, que subsidiou o informe do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Internacional (IDEA Internacional), optou-se por não utilizar os resultados empíricos ali alcançados como objeto desta confrontação de dados, por duas razões principais: a primeira refere-se ao período em que foi finalizado o informe, ano de 2013, em que não se verificava acentuada a crise política nos países latino-americanos, inclusive pelas recentes descobertas de casos emblemáticos de corrupção, como os que atingiram o Brasil. A segunda razão, refere-se à metodologia adotada pelo Latinobarómetro, que busca avaliar a percepção quanto ao nível de democracia, como ocorre com o informe da Transparência Internacional. Nesse sentido, optou-se por comparar instrumentos com metodologias equivalentes: a percepção dos entrevistados. Referida escolha não impede que algumas das conclusões apresentadas pelo professor Morlino sejam aproveitadas no sentido de dar sustentação acadêmica ao que se propõe neste tópico.

<sup>459</sup> Este subtópico foi inicialmente estruturado com base nos resultados apresentados pelo Informe Latinobarómetro 2016 e Índice de Percepção da Corrupção 2016, coincidentes com os dados disponíveis no momento de sua elaboração. No transcurso do tempo, até a conclusão desta investigação, verificaram-se atualizações dos referidos documentos, optando-se por compatibilizar as fontes de informação de todo o período. Com isso, foram atualizados os índices para fazer constar aqueles mais recentes, que contemplam os números de 2018, sem desconsiderar as observações já apuradas sobre os documentos de 2016. Registre-se, todavia, que apesar do descompasso temporal entre a discussões iniciais e entrega da investigação, não há qualquer comprometimento dos resultados alcançados, sendo que a inclusão dos novos dados propiciou o enriquecimento da discussão travada. Ademais, como se notará, a evolução dos dados somente reforça a hipótese de que há uma forte relação entre baixa qualidade democrática e altos índices de corrupção.

<sup>460</sup> Registre-se, ainda, que no período de finalização desta investigação foi divulgado o Índice de Percepção da Corrupção 2019, optando-se por não o contemplar nesta análise por não apresentar variações significativas que impactassem os resultados da análise.

de institucionalização, baixos índices de desenvolvimento humano e incipientes níveis de confiança interpessoal e em relação às instituições<sup>461</sup>.

Ao discorrer sobre o apoio dos cidadãos latino-americanos ao modelo democrático, o Informe Latinobarómetro 2016 já declarava que “é possível concluir que aqueles países em que as pessoas percebem que se avança na luta contra a corrupção existe uma melhor apreciação da democracia”<sup>462</sup> <sup>463</sup>. Na ocasião, destacou-se uma crescente preocupação sobre o avanço da corrupção na região, ressaltando que, se por um lado baixos índices de corrupção estimulam o apoio à democracia, por outro, o conhecimento em detalhes sobre os casos de corrupção pode produzir um efeito adverso quanto à aprovação desse regime.

Na oportunidade, a fim de corroborar o que vinha sendo observado, o documento divulgado em 2016 constatou que, pelo quarto informe consecutivo, o apoio à democracia apresentava em uma sequência decrescente, estatisticamente significativa, saindo de 61 pontos, em 2010, para 54 pontos percentuais, em 2016. A divulgação do último informe Latinobarómetro, em 2018, veio apenas reforçar esta tendência de queda<sup>464</sup>. Ao confirmar o atingimento do menor patamar observado na série histórica iniciada em 1995, com 48 pontos percentuais, o documento deixa transparecer a onda de pessimismo que assola a região quanto aos ideais democráticos. O gráfico a seguir ilustra esta realidade.

---

<sup>461</sup> MORALES QUIROGA, Mauricio. Corrupción y democracia: América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y política pública*, v. 18, n. 2, 2009, p. 211.

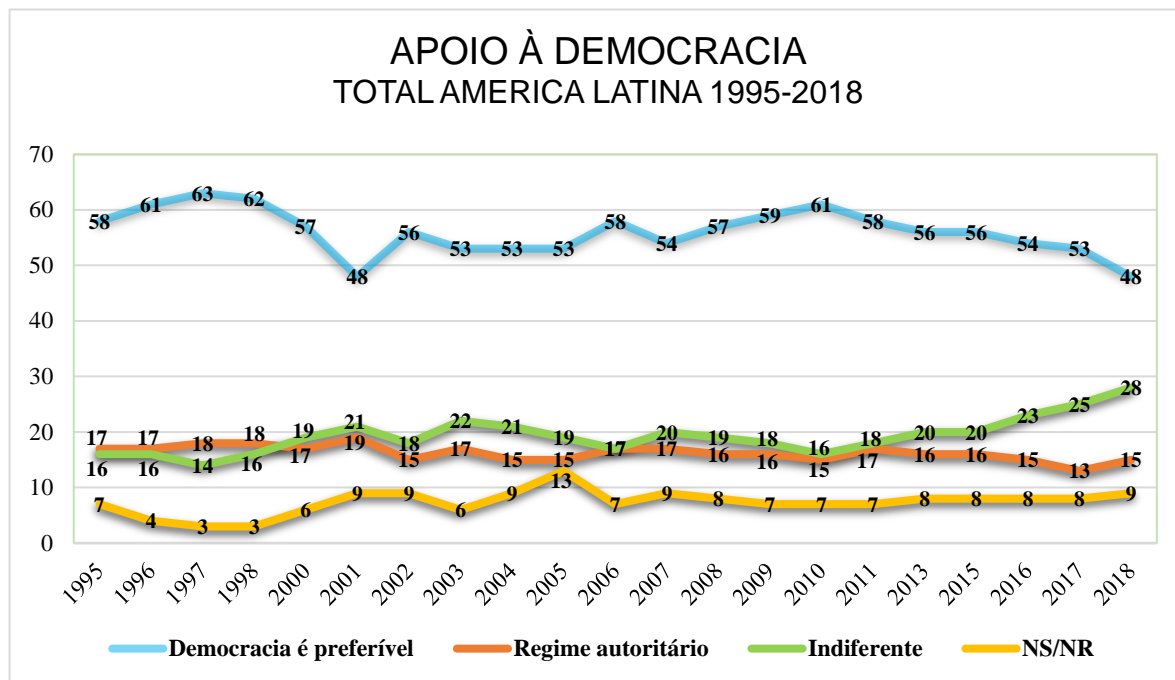
<sup>462</sup> Informe Latinobarómetro 2016, p. 8.

<sup>463</sup> Cf. Informe Latinobarómetro 2016. Disponível em: [http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe\\_LB\\_2016.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe_LB_2016.pdf). Acessado em 19 de dezembro de 2019.

<sup>464</sup> Considerando o ano de 2016. Nos informes seguintes manteve-se a tendência de queda, atingindo 53%, em 2017, e 48%, em 2018.



Gráfico 1 - Apoio à Democracia: total América Latina (1995-2018)



Fonte: Latinobarómetro 2018

Em uma análise sobre os fatores que teriam capacidade de influenciar negativamente o apoio à democracia, o informe Latinobarómetro 2016 reconheceu que, apesar da inegável vinculação com os ciclos econômicos e com a dificuldade de se produzir democratas (que considera serem fundamentais para o sucesso do modelo), é evidente que a desigualdade, a discriminação, a inequidade social, política e econômica são determinantes para os resultados alcançados. Sobre esta constatação, cabe destacar o pensamento de GUILLERMO O'DONNELL, quando realça as dificuldades de se avançar na direção de uma consolidação democrática:

Contra este proceso existen graves obstáculos. Entre los principales cabe mencionar la permanencia de actores marcadamente autoritarios que controlan importantes recursos del poder; la actitud de neutralidad o de indiferencia con relación al régimen político en vigor por parte de otros muchos actores, y la vigencia en numerosos planos —que van desde el acontecer social cotidiano hasta las relaciones con el aparato estatal, pasando por las relaciones entre las clases sociales— de patrones fuertemente autoritarios de dominación. Estos son obstáculos permanentes en todas las transiciones. Actualmente, en nuestros casos, es preciso añadir además las múltiples consecuencias de la crisis económica y la acentuación de desigualdades generadas por los regímenes autoritarios que precedieron<sup>465</sup>.

<sup>465</sup> O'DONNELL, Guillermo. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos*, n. 56, 1989. p. 21.

Alcançando conclusões semelhantes ao Informe Latinobarómetro 2016, MORLINO, quando da análise empírica sobre os resultados do trabalho apresentado ao IDEA internacional, em 2013, ao refletir sobre alguns dos entraves ao avanço da qualidade democrática no continente, dentro do marco de um Estado de direito, assinalou que “la corrupción se percebe como un problema clave y, em algunos casos, endémicos”, mesmo naqueles países que apresentam um nível elevado de democracia, como é o caso do Uruguai, Chile e Costa Rica. Aduziu, no ensejo, que, ainda que muitos desses países tenham adotado medidas efetivas de combate à corrupção, tais como a aprovação de leis mais rigorosas e a constituição de organismos especializados para o seu combate, a efetividade dessas providências ainda se mostra insuficiente<sup>466</sup>.

De forma propositiva, o professor MORLINO sugere que sejam implementadas políticas contra a corrupção, embora reconheça a existência de obstáculos para pôr em marcha esse plano. Sobre essa dificuldade, relembra que a introdução de uma política anticorrupção seria retórica, quando os próprios governos são corruptos ou facilmente influenciáveis por indivíduos envolvidos em esquemas de corrupção. Nesse sentido, prescreve como medida alternativa que os organismos internacionais sejam chamados a participar da formulação das políticas, em um processo que envolva a sociedade civil. Outrossim, defende que seja conferida maior independência aos magistrados e promotores, a fim de que sejam estabelecidos sistemas de administração judicial mais eficientes<sup>467</sup>.

No que se refere ao caso brasileiro, o informe Latinobarómetro 2016 registrou um decréscimo de 22 pontos no apoio à democracia, comparativamente ao estudo produzido em 2015, ressaltando uma tendência de queda em nove países da região, de um total de catorze. Ao atingir 32 pontos, o Brasil consolidou-se como o segundo país que menos apoiava a democracia em 2016. A justificativa para este resultado, segundo o informe, recaía sobre a profunda crise política enfrentada pelo País, bem como a grande repercussão social dos casos de corrupção. Por seu turno, o informe Latinobarómetro 2018 manteve a tendência brasileira de incipiente apoio à

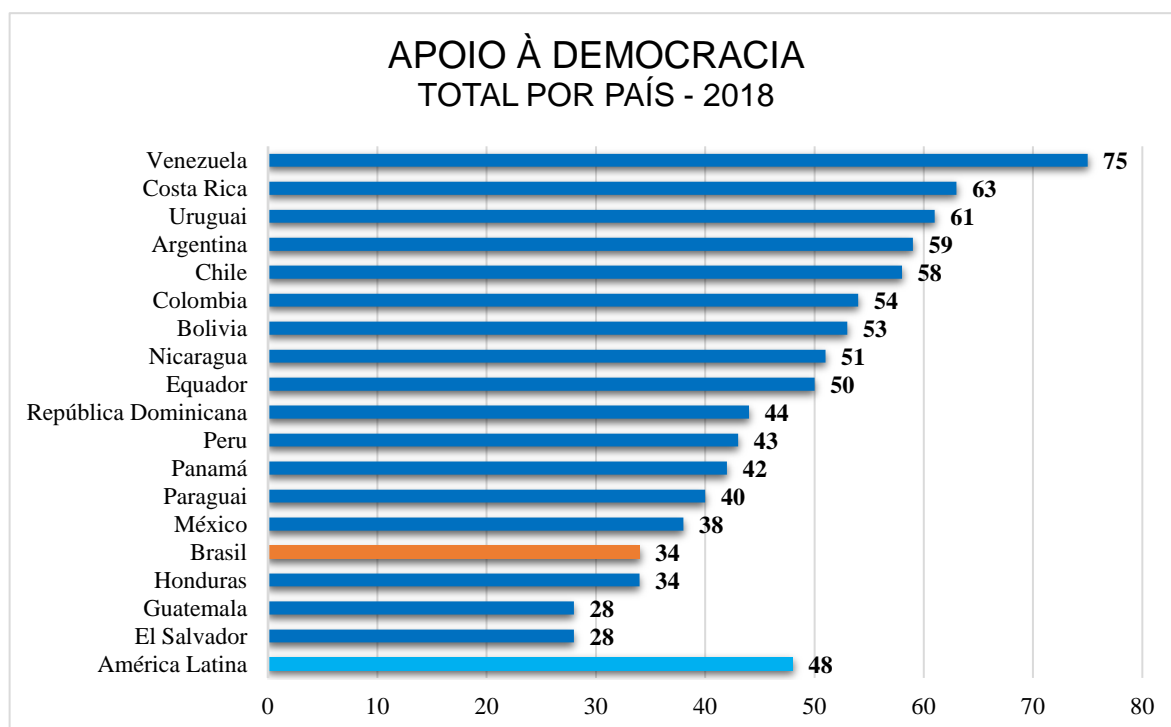
---

<sup>466</sup> MORLINO, Leonardo. *La Calidad de las Democracias en América Latina: Costa Rica: Informe para IDEA Internacional*, 2014, p. 75.

<sup>467</sup> *Ibidem.*, pp. 83-84.

democracia, apesar de observar uma melhora de dois pontos percentuais neste índice, o que o igualou à Honduras e o manteve à frente de El Salvador e Guatemala, com 34 pontos.

Gráfico 2 - Apoio à Democracia: total por país



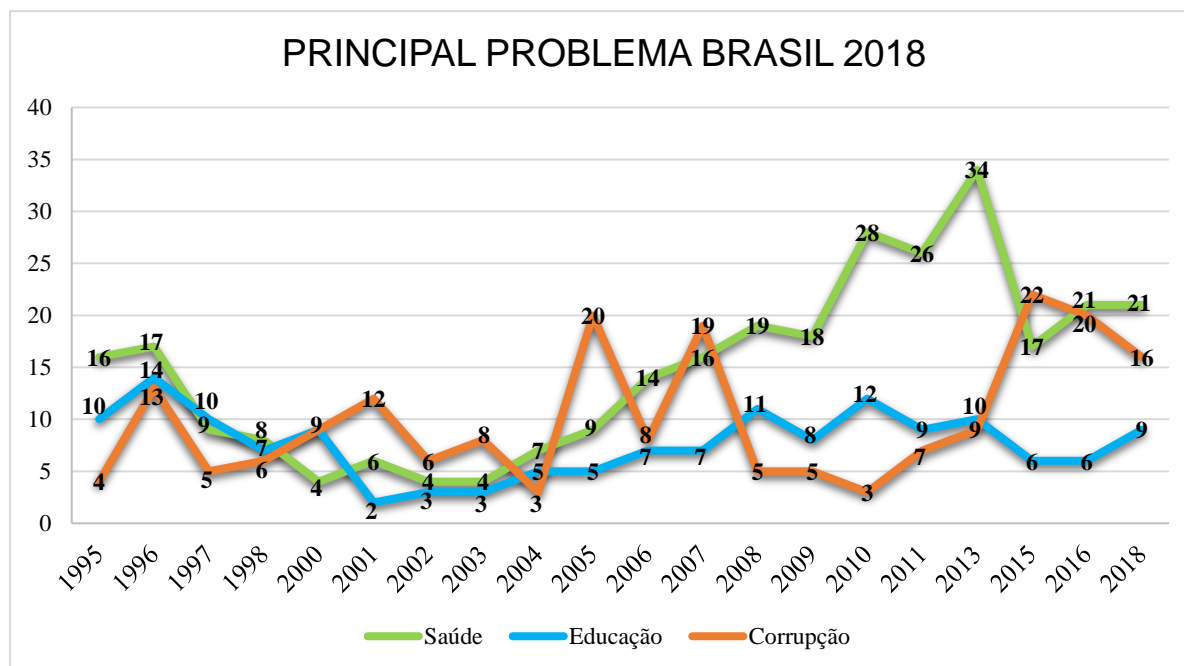
Fonte: Latinobarómetro 2018

Na conjuntura em que foi anunciado, o relatório de 2016 inferiu que os dados apenas retratavam uma nova postura dos cidadãos frente ao que era aceitável a uma década, relativamente à exigência cada vez maior de que os políticos e governantes deixem de negligenciar os problemas relacionados à violência, à desigualdade social e à corrupção generalizada. Igualmente, observou uma tendência inquietante na população, que gradativamente vem se insurgindo contra a falta de acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e segurança, vindicando medidas que lhe proporcione uma melhora da qualidade de vida.

Um ponto que merece registro sobre o informe Latinobarómetro refere-se à evolução histórica dos problemas que mais afligem os brasileiros. Nota-se que o aprofundamento da crise, que se traduziu no decréscimo acentuado no índice de apoio da população à democracia (22 pontos), veio acompanhado do aumento avassalador da preocupação com a corrupção, que subiu de 3% em 2010, para 22%

em 2015, ultrapassando à preocupação com saúde. Apesar de esta preocupação ter reduzido em 2018, para 16 pontos percentuais, a corrupção ainda figura como segundo fator mais valorado pelos brasileiros<sup>468</sup>.

Gráfico 3 - Principal Problema: Brasil



Fonte: Latinobarómetro 2016 e 2018 (elaboração própria)

A análise dos resultados sobre os problemas que mais angustiam os brasileiros reforça que o incremento da democracia tem o condão de aproximar o cidadão dos dilemas reais enfrentados pelo País. A transformação dos modelos democráticos, antes pautados apenas na forma de representação política, para um emaranhado complexo de fatores associados à qualidade, exige dos agentes políticos paulatinamente uma maior transparência sobre suas ações. É essa mudança de postura que possibilitará ao cidadão conhecer e cobrar, de seus representantes, atitudes mais altivas sobre os casos de corrupção. Além disso, são esses elementos qualitativos, antes invisíveis aos olhos do cidadão comum, que evidenciam que a corrupção é uma barreira ao atingimento dos ideais democráticos e que, portanto, precisa ser enfrentada.

<sup>468</sup> O Informe Latinobarómetro 2018 (p. 61) ressalta que o Brasil, em 2018, apresenta quatro problemas principais: a saúde, a corrupção, o desemprego e a situação política, o que, segundo o estudo, foram determinantes para o resultado da eleição presidencial.

Já no que se refere ao Índice de Percepção da Corrupção (IPC), a divulgação dos resultados pela Transparência Internacional, em 2018, apresenta números instigantes sobre a compreensão da escalada da corrupção no mundo<sup>469</sup>. Detendo-se aos números divulgados pelo estudo, observa-se que o país que se encontra posicionado na metade do *ranking* atinge, tão somente, o patamar de 38 pontos, em uma escala de zero a cem, em que a menor pontuação representa uma maior percepção sobre a corrupção. Nota-se que em um universo de 180 países investigados, apenas 56 se encontram acima do patamar médio (50 pontos), refletindo um avanço desse fenômeno sobre a grande parte dos continentes e um aumento da preocupação em nível global<sup>470</sup>.

Quadro 1 - Ranking de Percepção Global da Corrupção (2018)

Pontuação	País/Território	Posição						
			64	Portugal	30	48	Croácia	60
88	Dinamarca	1	63	Brunei	31	47	Cuba	61
87	Nova Zelândia	2	63	Taiwan	31	47	Malásia	61
85	Finlândia	3	62	Catar	33	47	Romênia	61
85	Singapura	3	61	Botsuana	34	46	Hungria	64
85	Suécia	3	61	Israel	34	46	São Tomé e Príncipe	64
85	Suíça	3	60	Polónia	36			
84	Noruega	7	60	Eslovênia	36	46	Vanuatu	64
82	Holanda	8	59	Chipre	38	45	Grécia	67
81	Canadá	9	59	República Tcheca	38	45	Montenegro	67
81	Luxemburgo	9	59	Lituânia	38	45	Senegal	67
80	Alemanha	11	58	Geórgia	41	44	Bielorrússia	70
80	Reino Unido	11	58	Letônia	41	44	Jamaica	70
77	Austrália	13	58	São Vicente e Granadinas	41	44	Ilhas Salomão	70
76	Áustria	14				43	Marrocos	79
76	Hong Kong	14	58	Espanha	41	43	África do Sul	79
76	Islândia	14	57	Cabo Verde	45	43	Suriname	79
75	Bélgica	17	57	Dominica	45	43	Tunísia	79
73	Estônia	18	57	Coreia do Sul	45	42	Bulgária	77
73	Irlanda	18	56	Costa Rica	48	41	Burkina Faso	78
73	Japão	18	56	Ruanda	48	41	Gana	78
72	França	21	55	Santa Lúcia	50	41	Índia	78
71	Estados Unidos	22	54	Malta	51	41	Kuwait	78
70	Emirados Árabes Unidos	23	53	Namíbia	52	41	Lesoto	78
70	Uruguai	23	52	Granada	53	41	Trinidad e Tobago	78
68	Barbados	25	52	Itália	53	41	Turquia	78
68	Butão	25	51	Omã	53	40	Argentina	85
67	Chile	27	50	Maurício	56	39	Benim	85
66	Seicheles	28	49	Eslováquia	57	39	China	87
65	Bahamas	29	49	Jordânia	58	38	Sérvia	87
				Arábia Saudita	58			

<sup>469</sup> Cf. Índice de Percepção da Corrupção, divulgado pela Transparência Internacional, em 2018. Disponível em: [http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe\\_LB\\_2016.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe_LB_2016.pdf). Acessado em 19 de dezembro de 2019.

<sup>470</sup> O Índice de Percepção da Corrupção 2016 indicava que o país que se encontra posicionado na metade do *ranking* apresentava o patamar de 43 pontos. No universo de 176 países investigados naquela oportunidade, apenas 54 se encontram acima do patamar médio.

(continua)

38	Bósnia e Herzegovina	89	32	Libéria	120	26	Uganda	149
			32	Malawi	120	25	Azerbaijão	152
38	Indonésia	89	32	Mali	120	25	Camarões	152
38	Sri Lanka	89	32	Ucrânia	120	25	Madagascar	152
38	Suazilândia	89	31	Djibouti	124	25	Nicarágua	152
37	Gâmbia	93	31	Gabão	124	25	Tadjiquistão	152
37	Guiana	93	31	Cazaquistão	124	24	Eritreia	157
37	Kosovo	93	31	Maldivas	124	23	Moçambique	158
37	Macedônia	93	31	Nepal	124	23	Uzbequistão	158
37	Mongólia	93	30	República Dominicana	129	22	Zimbábue	160
37	Panamá	93				20	Camboja	161
36	Albânia	99	30	Serra Leoa	129	20	República Democrática do Congo	161
36	Bahrein	99	30	Togo	129			
36	Colômbia	99	29	Bolívia	132			
36	Filipinas	99	29	Honduras	132	20	Haiti	161
36	Tanzânia	99	29	Quirguistão	132	20	Turcomenistão	161
36	Tailândia	99	29	Laos	132	19	Angola	165
35	Argélia	105	29	Mianmar	132	19	Chade	165
35	Armênia	105	29	Paraguai	132	19	Congo	165
35	Brasil	105	28	Guiné	138	18	Iraque	168
35	Costa do Marfim	105	28	Irã	138	18	Venezuela	168
35	Egito	105	28	Líbano	138	17	Burundi	170
35	El Salvador	105	28	México	138	17	Líbia	170
35	Peru	105	28	Papua Nova Guiné	138	16	Afeganistão	172
35	Timor Leste	105	28	Rússia	138	16	Guiné Equatorial	172
35	Zâmbia	105	27	Comores	144	16	Guiné-Bissau	172
34	Equador	114	27	Guatemala	144	16	Sudão	172
34	Etiópia	114	27	Quênia	144	14	Coreia do Norte	176
34	Níger	114	27	Mauritânia	144	14	Iêmen	176
33	Moldávia	117	27	Nigéria	144	13	Sudão do Sul	178
33	Paquistão	117	26	Bangladesh	149	13	Síria	178
33	Vietnã	117	26	República Centro-Africana	149	10	Somália	180

Fonte: Transparência Internacional 2018

Em vista disso, é possível extrair, de forma empírica, que os países com menor percepção da corrupção compreendem, em sua grande maioria, democracias consolidadas e de qualidade, associadas a altos níveis de desenvolvimento humano<sup>471</sup>. Por outro lado, a corrupção é perceptível com maior intensidade naqueles países de baixo progresso econômico e social, em que as democracias encontram dificuldades, concentrando-se nos continentes da América do Sul e Central, África e Ásia.

É relevante esclarecer, em tom de reforço, que o Índice de Percepção da Corrupção é composto por diversas fontes validadas pela Transparência Internacional, relacionadas à governança e aos ambientes de negócios, em que são colhidas as percepções de especialistas e profissionais do mercado sobre o nível de corrupção no setor público. A metodologia utilizada para aferir a colocação dos países, considerou para o último relatório apresentado um leque de 13 fontes de dados

<sup>471</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) consiste em uma medida que visa comparar o grau de desenvolvimento dos países, a partir de fatores como expectativa de vida, educação, PIB *per capita*, dentre outros fatores.

distintas, apuradas por 12 instituições, em um intervalo de dois anos<sup>472 473</sup>. A medição em torno da percepção decorre da impossibilidade de se reunir dados reais sobre o grau de corrupção, considerando que se trata de um fenômeno clandestino e que normalmente só vem ao conhecimento público quando são descobertos grandes escândalos.

Sobre essa característica oculta, JIMÉNEZ SÁNCHEZ E VILLORIA MENDIETA sublinham que, “como sucede con la gran mayoría de las actividades delictivas, también la corrupción es una práctica social oculta y, como tal, difícil de percibir, medir y cuantificar”<sup>474</sup>. Além disso, vale ressaltar que esclarecimentos apresentados pela referida organização evidenciam que as tentativas de quantificar e valorar os subornos reportados, os números de processos instaurados ou os estudos de casos sobre esses processos legais ligados à corrupção, não necessariamente refletem o nível de corrupção dos países<sup>475</sup>. A *contrario sensu*, podem simplesmente apontar para a eficácia do sistema judiciário ou dos meios de comunicação na investigação e exposição dos casos de corrupção.

Em uma tentativa de aproximação da percepção sobre o nível de corrupção na América Latina, é possível extrair que os países que detêm maior qualidade democrática na região, como é o caso do Uruguai, Chile e Costa Rica, são aqueles que apresentam a menor percepção sobre a corrupção<sup>476</sup>. Já os que têm inclinação para regimes não democráticos ou de baixa qualidade destacam-se pelo alto nível de corrupção, como se pode observar no caso venezuelano, que ocupa o último lugar na região. O quadro a seguir, extraída do Índice de Percepção da Corrupção 2018, retrata esta situação.

---

<sup>472</sup> Cf. Documento que acompanha o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional 2016, intitulado “breve nota metodológica”. Disponível em [https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcao\\_da\\_corupcao\\_2016\\_circulo\\_vicioso\\_de\\_corupcao](https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcao_da_corupcao_2016_circulo_vicioso_de_corupcao). (download supporting documentation zip). Acessado em 19 de dezembro de 2019.

<sup>473</sup> Em consulta à versão do índice divulgada em 2018 é possível constatar a manutenção da referida metodologia.

<sup>474</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Percepción social de la corrupción en España." *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 12, 2008, p. 169.

<sup>475</sup> Cf. Documento que acompanha o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional 2016, intitulado “perguntas e respostas”. (Ibidem., “breve nota metodológica”)

<sup>476</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 75.

Quadro 2 - Ranking de Percepção da Corrupção - Região Americana

Pontuação	País/Território	Posição			
81	Canadá	9	37	Guiana	93
71	Estados Unidos	88	37	Panamá	93
70	Uruguai	89	36	Colômbia	99
68	Barbados	85	35	Brasil	105
67	Chile	81	35	El Salvador	105
65	Bahamas	83	35	Peru	105
58	São Vicente e Granadinas	47	34	Equador	114
57	Dominica	45	30	República Dominicana	129
56	Costa Rica	42	29	Bolívia	132
55	Santa Lúcia	50	29	Honduras	132
52	Granada	53	29	Paraguai	132
47	Cuba	67	28	México	138
44	Jamaica	70	27	Guatemala	144
43	Suriname	73	25	Nicarágua	152
41	Trinidad e Tobago	78	20	Haiti	161
40	Argentina	85	18	Venezuela	168

Fonte: Transparência Internacional 2018

Vale mencionar que o Índice de Percepção da Corrupção divulgado pela Transparência Internacional em 2018 fez constar, explicitamente, a relação que há entre democracias saudáveis e o combate bem-sucedido à corrupção no setor público. A Presidente Global da Transparência Internacional, DELIA FERREIRA RUBIO, afirma no referido documento que as democracias deficitárias são mais propensas à corrupção, sendo que é provável que se observe um crescimento da corrupção naqueles países que contam com políticos antidemocráticos e populistas, que capturam instituições públicas e as usam em seu próprio interesse. Nesse sentido, o estudo chega a propor que “não há democracias plenas que tenham uma pontuação inferior a 50 no IPC”<sup>477</sup>.

Sobre esta característica, é interessante notar que, apesar de os estudos produzidos pela Transparência Internacional e Latinobarómetro buscarem medir a percepção desses fenômenos, o primeiro baseia-se na opinião de profissionais e especialistas, enquanto o segundo colhe informações dos próprios cidadãos desses países, o que, neste caso, podem indicar um desejo de mudanças na condução política. Esses resultados reforçam a noção de que uma democracia de baixa qualidade, mesmo apresentando forte expectativa sobre o regime político<sup>478</sup>, denotam alta percepção sobre a corrupção.

<sup>477</sup> Índice de Percepção da Corrupção 2018, p. 6.

<sup>478</sup> No caso específico da Venezuela é interessante notar um forte apoio à democracia, o que pode indicar os anseios de seus cidadãos por maior liberdade e direitos políticos.



Ao abordar a vinculação entre democracia e corrupção, BUSTOS GISBERT aponta que os casos de corrupção nos sistemas democráticos, de uma forma ou de outra, acabam sendo conhecidos pela sociedade, gerando um sentimento de preocupação coletiva a respeito de sua importância e extensão, refletindo em uma alta percepção social da corrupção. Por outro lado, nos sistemas não democráticos, em que os detentores do poder dispõem de todos os meios para assegurar que os casos de corrupção não sejam divulgados, “simplemente tal preocupación y percepción social no existen porque la sociedad vive ignorante de la realidad política”<sup>479</sup>.

As constatações do autor podem parecer conflitantes com as digressões há pouco ventiladas e devem ser avaliadas com cautela. Conforme afirmado pelo autor, somente naquelas hipóteses em que o governo possui meios para impedir a divulgação dos casos de corrupção, o avanço desse fenômeno não se torna objeto de preocupação da população. Porém, é certo que, nos dias atuais, se torna cada vez mais difícil censurar a notícia, haja vista à propagação dos meios de comunicação independentes, com o uso da internet e as redes sociais, em que cada cidadão se torna fonte de informação ao replicar os acontecimentos que ocorrem em seu entorno. Além disso, deve-se reconhecer que, quando as necessidades básicas dos indivíduos não são atendidas e se tornam uma questão de sobrevivência, a percepção quanto à corrupção naturalmente será relegada a um segundo plano.

Ao cotejar os indicadores do Latinobarómetro e aqueles apresentados pela Transparência Internacional, é possível extrair conclusões interessantes sobre a situação venezuelana, por exemplo. É possível notar um fator motivacional para a opção de seus cidadãos pelo modelo democrático. Como bem pontua MORLINO, quando se debruça sobre as principais ameaças à qualidade democrática em cada país, resta demonstrada que a maior razão de preocupação do povo venezuelano se concentra em fatores relacionados às liberdades civis e aos direitos políticos. Talvez seja essa a fonte que impulsiona o País a ostentar a voz mais forte no contexto latino-americano em defesa da democracia e ao mesmo tempo, apresentar a maior percepção da corrupção na região<sup>480</sup>.

---

<sup>479</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2004, p. 68.

<sup>480</sup> MORLINO, Leonardo. Op. cit., 2014, p. 82.

Também é possível extrair que, em países eminentemente democráticos o que se observa não é necessariamente uma reprovação ao regime, mas uma insatisfação quanto à sua trajetória, na intensidade em que a corrupção passa a fazer parte do cotidiano. Nesse sentido, é interessante observar os números alcançados pelo Brasil. O qualificado debate travado nos meios de comunicação e na sociedade civil indicam que nos últimos anos a preocupação com a corrupção avançou consideravelmente. Enquanto isso, a desilusão com o modelo democrático fez esse índice despencar de forma vertiginosa, demonstrando toda a descrença de seus cidadãos quanto aos rumos políticos do país.

Sobre esse paradoxo, que denominam “cinismo democrático”, JIMÉNEZ SÁNCHEZ E VILLORIA MENDIETA, ao se debruçarem sobre os indicadores de corrupção na Espanha, constataram que, apesar de haver um alto grau de aceitação do sistema democrático, podem ser observadas críticas contundentes sobre seu funcionamento, o que se comprova pela elevada desconfiança que recai sobre o sistema de partidos políticos e seus atores<sup>481</sup>. Alcançando conclusão semelhante, MORALES QUIROGA arremata:

(...) a pesar de que los grados de percepción de corrupción se incrementen, esto no implica necesariamente que los ciudadanos abandonen sus apoyos a la democracia. Es viable la coexistencia de altos niveles de percepción de corrupción con, también, altos niveles de respaldo al régimen. En otras palabras, la percepción de corrupción no será razón suficiente para que los encuestados prefieran otra clase de sistema político. La percepción de corrupción parece estar más relacionada con los niveles de satisfacción que, como se señaló más arriba, corresponden a evaluaciones específicas sobre el funcionamiento de las instituciones y que, en gran medida, deslindan las evaluaciones respecto al desempeño de los gobiernos. (...) Estos resultados muestran que, si bien a primera vista la percepción de corrupción no daña directamente los apoyos a la democracia, sí puede transformarse en un síntoma preocupante respecto a las caídas de los niveles de satisfacción y de confianza institucional<sup>482</sup>.

Essa marca pode ser percebida pela forma reativa com que os brasileiros passaram a considerar outras alternativas para o fortalecimento da democracia, especialmente pelos reclames por uma ampla reforma política que promova ajustes nos sistemas de pesos e contrapesos entre os poderes da República, bem como que fortaleça as instituições públicas. Esses anseios são facilmente corroborados pelos

---

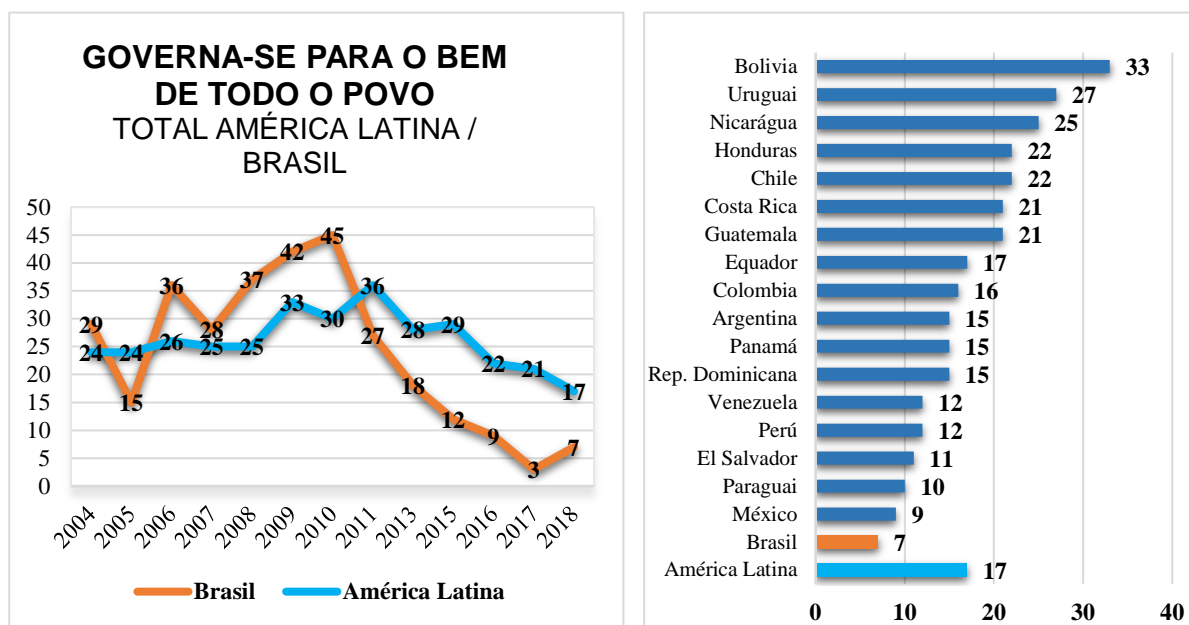
<sup>481</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2008, p. 181.

<sup>482</sup> MORALES QUIROGA, Mauricio. Op. cit., 2009, pp. 232-233.

números apresentados pelo Latinobarómetro 2018, em que apenas 7% da população brasileira acredita que se governa para o bem do povo, constituindo-se o país latino-americano com pior a avaliação neste quesito. Ademais, 90% da população brasileira considera que se governa para grupos poderosos ou em proveito próprio, sendo o País da região que menos acredita que as ações dos governantes são voltadas à satisfação social<sup>483</sup>.

Dito isto, resta evidente que é preciso equilibrar a balança e restabelecer a relação de confiança entre governantes e governados. O resgate da credibilidade da Administração Pública e de seus servidores é fundamental para que se avance rumo à consolidação da democracia. A transformação nos fundamentos do Estado de direito é condição elementar para que a percepção da corrupção seja reduzida e se recobre a condição ideal de um governo orientados para a satisfação das preferências coletivas. Os dois gráficos que seguem indicam a insatisfação dos brasileiros com os representantes eleitos.

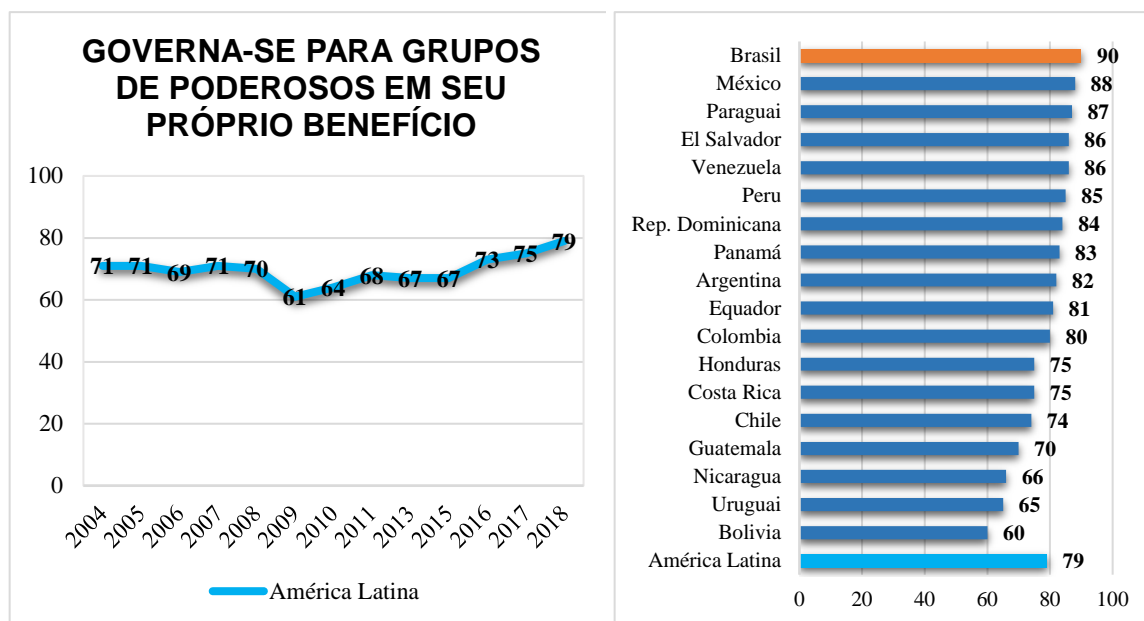
Gráfico 4 – Governa-se para o bem de todo o povo



Fonte: Latinobarómetro 2018

<sup>483</sup> Nota-se um aumento da relação entre estes fatores desde a divulgação Latinobarómetro 2016. Os dados apresentados pelo documento de 2016 apontavam que 9% da população brasileira acreditava que se governava para o bem do povo e 87% da população brasileira considerava que se governava para grupos poderosos ou em benefício próprio. Já naquela oportunidade, o Brasil figurava nas posições extremas das tabelas, sendo que no documento publicado em 2018, no quesito “governar para o bem do povo”, superou o Paraguai, firmando-se como o país que menos acredita nas intenções de seus políticos.

Gráfico 5 – Governa-se para grupos poderosos em seu próprio benefício



Fonte: Latinobarómetro 2018

Em uma análise sobre os índices de percepção de corrupção divulgados periodicamente pela Transparência Internacional, é possível observar que o Brasil se encontra comparativamente pior que os outros países das américas, ocupando a vigésima (20ª) posição na região e a centésima quinta (105ª) no mundo, atingindo um índice de 35 pontos percentuais em 2018 (em uma escala em que zero representa o índice de maior corrupção e cem o de menor)<sup>484</sup>. É possível observar, ainda, que o Brasil apresenta nos últimos anos uma trajetória de queda, tendo perdido 26 posições nos últimos três anos<sup>485</sup>. Por outro lado, verifica-se que as democracias uruguaias, chilenas e costa-ricenses são as mais bem posicionadas no ranking, respectivamente com notas 70, 67 e 56, portanto, dentro do seleto grupo de países, em escala mundial, com índices superiores aos cinquenta pontos.

<sup>484</sup> Se forem considerados somente os países latino-americanos, tal como os considerados pelo Latinobarómetro 2018, o Brasil estaria posicionado na 6ª posição, caindo dois pontos percentuais em relação ao Latinobarómetro 2016, em que figurara na 4ª posição.

<sup>485</sup> O Brasil ocupou a 79ª posição, em 2016, a 96ª posição, em 2017, e a 105ª posição, em 2018. Na região “América”, que inclui os países da América do Norte, Central e do Sul, o Brasil caiu oito posições em três anos, saindo da 12ª posição em 2016 para a 20ª posição em 2018.

Chama atenção no estudo o fato de que menos da terça parte dos países avaliados, em um total cento e oitenta países, precisamente cinquenta e seis, apresentam pontuação superior a cinquenta pontos, sendo a grande parte composta por países do hemisfério norte, notadamente norte-americanos, europeus, países do extremo oriente e da Oceania. Ao se considerar a variação no tempo, tomando como base os índices de 2014 a 2018, extrai-se que no Brasil, a despeito dos esforços para o combate à corrupção, como a deflagração de operações coordenadas pelos órgãos de controle e policiais, a aprovação de instrumentos legais, como a Lei de Acesso à Informação<sup>486</sup>, a Lei da Ficha Limpa<sup>487</sup> e a Lei Anticorrupção<sup>488</sup>, bem como o elevado número de casos descobertos, que culminaram na punição de seus infratores, o índice apresentou uma redução de 8 pontos, saindo de 43, em 2014, para 35 pontos, em 2018.

Apesar de o índice de percepção apresentado pela Transparência Internacional não colocar o Brasil dentre os países em que a corrupção representa fator alarmante, não se pode subestimar os custos extremamente altos que este fenômeno tem imposto à sua democracia: tanto no que se refere à confiança no sistema político, como na sua capacidade de atender os anseios sociais. Os frequentes casos de corrupção, amplamente divulgados pelos meios de comunicação, acabam por produzir um efeito anestesiante nos cidadãos, o que os leva a desacreditar e enfraquecer as instituições e, conseqüentemente, o próprio Estado. A corrupção tem a capacidade de distorcer mercados, gerar cinismo entre os cidadãos, minar o Estado de direito, prejudicar a legitimidade do governo, além de corroer a integridade do sistema<sup>489</sup>.

Diante das análises realizadas neste apartado, que se basearam em índices de qualidade das democracias latino-americanas e que se propuseram a medir a

---

<sup>486</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. "Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988".

<sup>487</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de julho de 2010. Define a inelegibilidade, pelo prazo de oito anos, para o candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar que isto ocorra ou que for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que remanesça possibilidade de recursos à outras instâncias.

<sup>488</sup> BRASIL. Lei 12.846, de 1º 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".

<sup>489</sup> HEINEMAN Jr, Ben W.; HEIMANN, Fritz. The Long War Against Corruption. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, 2006, p. 76.

percepção da corrupção no mundo, é possível inferir que existe uma estreita relação entre altos índices de corrupção e democracias deficitárias. Mais recentemente, a própria Transparência Internacional explicitamente demonstrou preocupação sobre os impactos da corrupção nos alicerces democráticos. Tanto é que, no informe sobre a percepção da corrupção, de 2018, dedicou espaço exclusivo ao tema, sublinhando que “a corrupção debilita a democracia”<sup>490</sup>.

Por fim, sem a pretensão de debater se a conexão entre corrupção e democracia é uma relação de causa e efeito, é preciso compreender, a partir da comparação entre os diversos indicadores fornecidos pelos organismos internacionais ocupados destes temas, que é essencial que sejam promovidas reformas estruturais profundas nas democracias deterioradas pela corrupção. As mudanças exigem que se repense a forma de se fazer política, centrando na edificação de sociedades mais justas e equânimes, preocupadas com o incremento da qualidade de vida de seus cidadãos. A corrupção e a democracia são fenômenos que não podem ser mais tratados de forma isolada. Somente com o fortalecimento dos pilares em que se sustentam as democracias, com a ressignificação do papel da Administração Pública e com a prevenção e combate da corrupção, será possível inverter as trajetórias dos indicadores analisados.

## **6. A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E A POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA: RISCOS AO SISTEMA REPRESENTATIVO**

O avanço dos regimes democráticos em escala mundial tem contribuído para a consolidação de modelos políticos pautados pela transparência e participação social nos processos decisórios. Independentemente de suas variações, que combinam sistemas de governo focados na atuação do parlamento ou na figura de um presidente eleito, as democracias são uma realidade dos novos tempos, constituindo sistema político que proporciona garantias ao atingimento do bem-estar social. Embora represente uma conquista dos cidadãos por maiores liberdades e igualdade, a depender do grau de desenvolvimento humano e do grau de participação social na

---

<sup>490</sup> Índice de Percepção da Corrupção 2018, p. 6.

vida política do país, o modelo representativo indesejavelmente também pode significar a concentração do poder nas mãos de poucos, alta discricionariedade na tomada de decisões e distanciamento dos objetivos comuns.

Talvez seja essa a razão que confira ao modelo democrático uma crescente preocupação sobre o impacto da corrupção na vida pública, especialmente quanto àqueles sujeitos responsáveis pelos rumos do país, os representantes eleitos. Os motivos que explicam essa obsessão podem ter diversas causas. Conquanto, é de fácil percepção que, a ampliação das possibilidades de ganhos econômicos pessoais pelos detentores de poder e de quem com eles se relacionam torna o ambiente político propício a fortes pressões, constituindo terreno fértil para a corrupção, notadamente pela facilidade de acesso aos recursos públicos disponíveis e pelo deficiente controle sobre esses gastos. Nesse contexto, ROSE-ACKERMAN defende que os limites ao poder dos políticos e das instituições políticas, combinados com uma maior vigilância e a aplicação efetiva da lei, podem constituir poderosas estratégias anticorrupção<sup>491</sup>.

O direito, nessa conjuntura democrática, deve assumir o protagonismo como elemento garantidor do sistema, regulando os espaços públicos em que serão tomadas as decisões. Ademais, deve conferir a segurança jurídica necessária à limitação do poder, por meio de mecanismos que imponham freios e tragam contrapesos ao seu exercício. Nessa perspectiva, as regras deontológicas, normalmente estruturadoras dos códigos de ética e de conduta, têm cedido espaço às normas positivadas, na acepção que o princípio da legalidade se constitui um dos pilares em que se sustentam as democracias contemporâneas. Nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, LUIZ ROBERTO BARROSO, adverte que,

a jurisdição constitucional bem exercida é antes uma garantia para a democracia do que um risco. Impõe-se, todavia, uma observação final. A importância da Constituição – e do Judiciário como seu intérprete maior – não pode suprimir, por evidente, a política, o governo da maioria, nem o papel do Legislativo<sup>492</sup>.

---

<sup>491</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit. 2001a, p. 197.

<sup>492</sup> BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (*Syn*) thesis, v. 5, n. 1, 2012, p. 28

São essas regras que irão estabelecer o arcabouço mínimo em que se darão as relações no mundo político, regendo as condutas dos representantes eleitos. Trata-se de normas por natureza qualificadas, em que além das obrigações comuns a todos os cidadãos, orientam as ações desejáveis dos agentes públicos, que pela posição que ocupam, ostentam o poder de interferir diretamente na vida das pessoas. Ademais, abarcam desde situações restritas à sua vida privada, relativamente às ocorrências atinentes aos casos de conflito de interesses, às incompatibilidades no exercício da função e àquelas associadas à transparência, até aquelas que se reputam mais graves, tal como a ofensa aos direitos indisponíveis. Lembra BUSTOS GISBERT que, são a Constituição e o Direito os elementos fundamentais da confiança pública que garantem que quem desempenha o poder do Estado não o usará inadequadamente<sup>493</sup>. Ademais, o autor registra o ensinamento de LÓPEZ CALERA, ao sublinhar que “la moralidad básica de la política es el principio de legalidad”<sup>494</sup>.

O agente público, na vigência do Estado democrático, deve manter um compromisso estrito como o Estado de direito. Somente o respeito às leis e às regras inerentes à relevante função que ocupa, que conferirão respeitabilidade ao sistema e elevarão o nível de confiança nas instituições públicas. Esse encargo impõe que os representantes eleitos se submetam a uma espécie de controle especial, qualificado, além da responsabilidade jurídica a que estão submetidos todos os cidadãos.

Trata-se da responsabilidade política, moderada pelo controle social, em que são observadas, não apenas a obediência ao ordenamento jurídico vigente, mas se as condutas realizadas por esses agentes estão à altura do cargo que ocupam. Refere-se ao dever de prestar contas de seus atos e de aceitar o ônus de serem julgados por quem lhes atribuiu o voto de confiança<sup>495</sup>. Nessa função, deverão estar dispostos, em todos os momentos, a demonstrar sua inocência, não apenas na acepção jurídica do termo, mas essencialmente sob o ponto de vista da ética e da moral. Recai sobre estes sujeitos qualificados, portanto, uma “presunção relativa de

---

<sup>493</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. *Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional*. *Teoría y realidad constitucional*, n. 25, 2010, p. 96.

<sup>494</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás. *Corrupción, ética y democracia*. In: LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.), *La Corrupción Política*, Madrid: Alianza Editorial, 1997, pp. 120-121. *apud* BUSTOS GISBERT, Rafael. *Op. cit.*, 2010, p. 96.

<sup>495</sup> ZAMPIERI, Natália. *Criminalização da Política e Politização da Justiça*. *Nomos*, v. 34, n. 2, 2014, p. 369.



inocência”. Isto é, no compromisso de demonstrar que, além de serem inocentes, suas ações revelam a “aparência” de sua inocência, invertendo-se, por assim dizer, o ônus quanto à prova de sua honestidade. Nesse quadro, GARCÍA MORILLO aduz que,

la responsabilidad política no se cierne sobre conductas ilícitas, sino lícitas; no descansa sobre criterios de legalidad, sino de oportunidad y, en suma, «no persigue castigar al culpable o asegurar la reparación de un daño, sino ratificar la idea de que los gobernantes están al servicio de los gobernados»<sup>496</sup>.

### 6.1. A JUDICIALIZAÇÃO (CRIMINALIZAÇÃO) DA POLÍTICA

A influência dos legados autoritários nas novas democracias tem forte impacto na vida política e social dos países que viveram ditaduras. A transformação dos sistemas políticos, especialmente no continente latino-americano, não foi fruto de uma revolução social, mas de concessões dos detentores do poder, que mantiveram o controle sobre o ritmo das mudanças, a definição dos modelos administrativos e a formatação das estruturas de poder. Um dos alicerces dessas novas democracias foi a adoção da forma de governo presidencialista, em que o povo pudesse eleger de forma direta seus governantes e seus representantes nas casas legislativas.

Ademais, tomando-se como parâmetro a democracia brasileira, o Estado que se formou foi construído e centrado no princípio da legalidade e igualdade, escorado em uma Constituição rígida, formal e dogmática, eminentemente garantista, que buscou na aplicação das leis as respostas para se combater os abusos vivenciados nos anos de autoritarismo. Da mesma forma, previu-se nesses textos magnos, direitos sociais essenciais, mesmo que de maneira programática, permitindo que o cidadão pudesse alcançar os objetivos do novo ordenamento e compreender que o bem-estar social representa a finalidade do Estado recém-concebido. Com base nesses postulados, é possível afirmar que os novos regimes políticos, se não o são

---

<sup>496</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad política y responsabilidad penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 52, 1998, p. 85.

efetivamente, ao menos buscaram se constituir como Estados sociais democráticos e de direito.

Não obstante, o papel de destaque atribuído ao direito, quando se refere às democracias ainda pouco maduras, pode representar uma arma importante nas mãos dos agentes corruptos – apesar de ser essencial para o desenvolvimento do modelo democrático. Ao editar leis ou mesmo interpretá-las em favor de seus interesses exclusivos ou de grupo de pessoas que detêm o poder político e econômico, o direito acaba não mais servindo aos fins sociais e, mais grave que isso, é utilizado como fator de legitimação de condutas reprováveis. Essa situação, no que toca à responsabilização do agente político, torna o sistema de controles ainda mais frágil, permitindo que esses sujeitos se perpetuem no poder e degradem os princípios que sustentam a democracia, afastando-se dos fins sociais constitucionalmente previstos. Se esta condição influi de forma desastrosa na responsabilização dos agentes infratores, sob o ponto de vista do direito, quanto mais será na responsabilização política.

Um fator marcante das democracias deficitárias refere-se ao incipiente controle social sobre as condutas dos agentes políticos. A ausência de vigilância do cidadão permite que essas figuras públicas promovam ações movidas por sentimentos exclusivamente individualistas, sem a preocupação de que seus atos sofrerão algum tipo de censura. A fim de atingir seus objetivos, esses agentes políticos acabam por desconsiderar as pressões populares para a aprovação ou rejeição de projetos submetidos ao crivo parlamentar, na certeza de que, em pouco tempo, esses descontentamentos não mais serão considerados e, no período eleitoral, sequer serão lembrados. Isso decorre do baixo interesse da população em participar da vida política do país, por ausência de entusiasmo ou por realmente não ter condições para acompanhar os debates e os objetivos das proposições.

As razões para esta falta de vontade da população podem ter origem em vários fatores, mas é certo que a acentuada desigualdade social e a carência educacional contribuem de forma determinante para que isso ocorra. Essa condição, faz com que os políticos profissionais acabem por encontrar alternativas às cobranças que eventualmente sofrem, que normalmente sucedem quando parte da camada

social mais esclarecida ou mesmo quando a opinião pública e os meios de comunicação dão destaque a determinado fato. Um desses caminhos consiste nas frequentes tentativas de judicializar as cobranças sociais sobre aspectos da vida política, transferindo ao Judiciário a responsabilidade sobre a reprovação dessas condutas<sup>497</sup>.

O deslocamento do juízo político democrático, que deveria ser realizado pelo conjunto dos cidadãos, para a instância jurídica, tem o condão de produzir efeitos degradantes sobre o conjunto do sistema<sup>498</sup>. O esclarecimento dos fatos pelo político afetado e a discussão que deveria ser travada no âmbito social, com a ampla cobertura dos meios de comunicação e da opinião pública, passam a ser debatidos em um ambiente altamente controlado, atribuindo-se a um único agente, o juiz, a incumbência pela solução do caso. Nesse contexto, substituem-se os eleitores e parlamentares, titulares legítimos do controle a ser exercido sobre esses agentes políticos, por magistrados e tribunais. Entes estes habituados a julgamentos de causas da vida comum e que, muitas vezes, não estão preparados para lidar com essas situações qualificadas, nem mesmo com as pressões inerentes ao caso. O julgador, na espécie, deixa de ser um aplicador neutro do direito e das leis, para se tornar um árbitro da contenda política<sup>499 500</sup>.

---

<sup>497</sup> Ao revelar o esquema típico de desenvolvimento desses acontecimentos, GARCÍA MORILLO esclarece que o elemento de oportunidade (característico da decisão política) será substituído pelos parâmetros de legalidade. Ou seja, verificada a transferência do juízo político para o jurídico, revela-se a indesejada tática para elidir a responsabilidade política. A sucessão de fatos, segundo o autor, ocorre conforme o seguinte roteiro: i) Ante la acusación —generalmente planteada en primer lugar en los medios de comunicación, y sólo después en sede parlamentaria— de que alguien que ocupa un cargo público se ha conducido irregular o hasta ilícitamente se reclama su dimisión; ii) El aludido niega. la acusación — y, consecuentemente, rehúsa dimitir; quien puede cesarlo en el cargo que ocupa también se niega a hacerlo— y remite a los Tribunales la «demostración de su inocencia», aparentando ignorar, para empezar, que quienes habrán de demostrar su culpabilidad habrán de ser, en su caso, quienes ejerzan la acusación; iii) Dirigentes de otros partidos, o particulares que ejercen la acción popular, inician, en efecto, las acciones penales, y comienza y sigue su curso el correspondiente proceso, que 4) Finaliza como en cada caso proceda. (GARCÍA MORILLO, Joaquín. Op. cit., 1998, pp. 82-83)

<sup>498</sup> Conforme sustenta ZAMPIERI, “a corrupção ou a atuação ilícita de responsáveis políticos têm gerado uma enorme conflituosidade jurídica, provocando o seguinte fenômeno: o compartilhamento ou a tomada do juízo de legalidade em face ao juízo de oportunidade, acarretando aspectos negativos”. (ZAMPIERI, Natália. Op. cit., 2014, p. 374)

<sup>499</sup> Segundo BARROSO, “a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. (BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., 2012, p. 24)

<sup>500</sup> Ainda BARROSO, em alusão à postura que deve orientar a atuação do juízes, sublinha que: i) devem agir tão-somente em nome da Constituição e das leis, despindo-se da vontade política própria; ii) deve guardar respeito sobre as decisões tomadas pelo legislador, atentando-se para a presunção de validade das leis; iii) devem ser conscientes de que, embora não sejam eleitos, o poder que exercem

A transferência do julgamento político ao Judiciário favorece a impunidade. Ao se utilizar o sistema processual penal para discutir as nuances da vida política, acaba-se por postergar a discussão para um plano futuro, afastando-se da realidade em que se deram os fatos e, portanto, desconectado dos sentimentos que clamaram pela responsabilização do agente. A punição a destempo, em que pese impor a submissão de uma conduta à reprovação jurídica, talvez não mais o seja no campo político. Ademais, uma futura absolvição, mesmo que seja pela ausência de provas materiais ou ofensa ao sistema de normas, produz um efeito reverso e perigoso, haja vista isentar o político de responsabilidade, no plano jurídico. Esse indulto, no entanto, será utilizado politicamente para referendar uma suposta perseguição por seus adversários e alimentar a ideia de que foi injustamente acusado, mantendo imaculada sua imagem frente à opinião pública e de seu eleitorado.

A caracterização da corrupção, nessa conjuntura, apresenta desafios ainda maiores. Por se tratar de um crime de natureza clandestina, de dificultosa reunião de elementos probatórios que comprovem a sua ocorrência, ou que apontem para a culpabilidade dos seus causadores, retira-se da avaliação democrática a mera “aparência” de probidade que devem manter os agentes públicos. Ou seja, a “presunção relativa de inocência”, que margeia a atuação dos agentes políticos – ao serem conclamados a prestarem esclarecimentos sobre suas ações e demonstrarem de forma imediata que agiram segundo as regras jurídicas e voltados ao atingimento do interesse público – acaba sendo substituída pela “presunção de inocência” comum a todos os cidadãos, que orienta a atuação do Judiciário na persecução dos infratores.

Essa circunstância leva a uma confusão propositada do que vem a ser inocência política e inocência jurídica, fazendo com que o eleitor não tenha a exata compreensão do que está em jogo. Associa-se ao fato de que o entendimento sobre os trâmites judiciais, tais como a produção de provas e recursos possíveis, são restritos aos operadores do direito especializados em tais matérias, desguarnecendo

---

decorrem do sistema representativo e, portanto, sua atuação deve estar orientada pelo interesse público. Por fim, conclui que “a intervenção do Judiciário, nesses casos, sanando uma omissão legislativa ou invalidando uma lei inconstitucional, dá-se a favor e não contra a democracia”. (Ibidem., pp. 29-30)

a população e os meios de comunicação de elementos mínimos para uma avaliação realista dos fatos.

Esses efeitos impróprios, contudo, não elidem a necessidade de se promover a responsabilização penal diante da tipicidade de condutas. Embora sucedam controvérsias quanto à sobreposição das esferas de responsabilização e das indesejadas consequências negativa para a democracia da utilização do Poder Judiciário como “substituto” da responsabilização política, as instâncias são independentes<sup>501</sup>. DÍEZ-PICAZO recorda que a força vinculante das sanções de natureza política decorre de critérios de oportunidade, enquanto as outras modalidades de sanções derivam de critérios morais ou jurídicos<sup>502</sup>. Apesar disso, GARCÍA MORILLO ressalta que,

(...) aunque no pueda en puridad sostenerse que exista incompatibilidad jurídica entre la imputación de un ilícito penal y la exigencia de la responsabilidad política, sí puede decirse que existe entre ambas una auténtica *incompatibilidad funcional* que dificulta seriamente la operatividad de la segunda cuando la razón que mueve a su exigencia es la acusación de haber incurrido en un ilícito penal<sup>503</sup>.

Dessa forma, inverte-se a lógica da responsabilização dos agentes políticos, exigindo-se um mesmo nível de determinação de fatos para situações completamente distintas. Pois, enquanto a responsabilidade penal requer, com base em elementos de prova consistentes, a comprovação da culpabilidade, a responsabilidade política exige apenas o convencimento sobre a inadequação da conduta. Do mesmo modo, misturam-se parâmetros de reprovação totalmente desiguais, na medida em que na esfera jurídica, notadamente a penal, o desvalor da conduta merece a rejeição social máxima, enquanto a desaprovação política está visceralmente associada à integridade e à confiança. Nessa linha argumentativa, GARCÍA MORILLO esclarece que ao se transferir o debate do terreno político para o jurídico, se substituem os critérios de oportunidade pelos de legalidade, que se fundam na tarefa mecânica de aplicação do ordenamento jurídico, eliminando-se a liberdade de opção e a discricionariedade, inerente ao juízo político<sup>504</sup>.

---

<sup>501</sup> ZAMPIERI, Natália. Op. cit., 2014, p. 375.

<sup>502</sup> DÍEZ-PICAZO, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 1996, pp. 72-73.

<sup>503</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín García. Op. cit., 1998, p. 85.

<sup>504</sup> GARCÍA MORILLO, Op. cit., 1998, p. 84.

Sobre a transferência da prestação de contas para o Judiciário (quando na verdade deveria ser prestada à sociedade), merece destaque o rol elaborado por BUSTOS GISBERT, que chama atenção sobre os riscos de condicionar a responsabilização política à prévia responsabilização jurídica:

- i) Se sustituye el juicio político democrático por el juicio jurídico penal;
- ii) El enfrentamiento y discusión política se traslada de la sede parlamentaria a los tribunales;
- iii) Se mezcla una doctrina procedente del principio democrático representativo (la responsabilidad política) con un principio del Estado de Derecho (el sometimiento de todos los ciudadanos, gobernantes incluidos, a la ley);
- iv) Se confunde una responsabilidad subjetiva, por culpa o dolo (la responsabilidad penal) con una responsabilidad objetiva que además de culpa y dolo incluye la responsabilidad *in vigilando* e *in eligendo*;
- v) Se homologa un proceso de naturaleza estrictamente política por un proceso de naturaleza exclusivamente jurídica;
- vi) Se sustituye la sanción política prevista para comportamientos políticos (la dimisión o el descenso en el prestigio político de los afectados, y en última instancia el veredicto del electorado) por la sanción penal;
- vii) Se asume, injustificadamente, que el proceso judicial puede ser comprendido por la opinión pública exactamente igual que el proceso político;
- viii) Se exige un mismo nivel de determinación de los hechos para dos supuestos radicalmente diferentes. Mientras la responsabilidad penal requiere la fijación nítida y firme de los hechos hasta conducir a un convencimiento judicial de la culpabilidad. La responsabilidad política, por el contrario, requiere sólo el convencimiento político-moral de tal culpabilidad;
- ix) Se confunden parámetros de juicio radicalmente distintos: el ordenamiento jurídico penal (que incluye únicamente las conductas que merecen el máximo desvalor por parte de la sociedad), y un código de conducta más vinculado a la eficacia, la moral y la ética públicas.
- x) Se identifican, de forma inaceptable, inocencia política e inocencia penal;
- xi) Se sustituye la presunción de culpabilidad (política) de todo gobernante por la presunción de inocencia (jurídica) de todo ciudadano;
- xii) Se acepta que los niveles de eficacia y decencia exigibles a los gobernantes sean los mismos que los exigibles al común de los ciudadanos: el respeto al código penal;
- xiii) Se invierte la lógica interna temporal de ambos procesos de exigencia de la responsabilidad política. Primero la responsabilidad política, en el calor del debate político, en el Parlamento, ante los

medios de comunicación y la opinión pública. Después la responsabilidad penal: en las salas judiciales, con la frialdad de las formas jurídicas y sin la presencia intimidatorio ni de los medios, ni de la opinión pública;

xiv) Se intercambian los argumentos utilizables: políticos en un caso, exclusivamente jurídicos en el otro;

xv) Se obliga al juez a desarrollar un rol para el que no está preparado. Deja de ser el aplicador neutro del Derecho para convertirse en el árbitro en la lucha política;

xvi) Se sustituye al electorado y al Parlamento como jueces últimos del comportamiento político de los gobernantes, otorgando ese papel a jueces y tribunales; y

xvii) En fin, se justicializa la política exactamente en la misma medida en que se tendrá que politizar la justicia<sup>505</sup>.

Um efeito adverso que pode ser observado nessa transferência de instâncias ocorre justamente quando há um bom funcionamento da esfera judicial. Ou seja, o objetivo do agente político de atribuir ao Judiciário a solução da contenda política é precipuamente o de afastar o debate do cidadão, postergando o resultado do controle de suas ações tidas por irregulares a um plano futuro e incerto. Sobre o processo de investigação e sobre a ação judicial pende o instituto da prescrição, que tornará inócua a continuidade do processo, pela extinção da punibilidade.

Caso as instituições funcionem e o processo atinja seu termo dentro do tempo regulamentar, produzindo efeitos no campo político, como a prisão do agente e a suspensão de seus direitos políticos (tornando improvável sua manutenção como ator na vida pública), o que resta ao agente é tentar transformar a decisão judicial, que se pressupõe fundada em elementos técnicos, com base nas provas colhidas nos autos de maneira lícita e sujeita ao processo revisional dos tribunais, em um veredito político. Nessa lógica, o acusado coloca-se no papel de vítima de um sistema engendrado para extirpá-lo de sua posição política. Acaba por atribuir a seus oponentes ou mesmo aos agentes econômicos, a responsabilidade por sua condenação, em que brada ter havido um plano para afastá-lo das urnas e deixar livre o caminho para seus adversários políticos.

---

<sup>505</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Corrupción política y derecho. In: DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; BECHARA, Ana Elisa Libertadores S. (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Centro de Estudios Brasileños. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013, p. 66.

## 6.2. A POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA: UMA REALIDADE BRASILEIRA

A judicialização da política e, por decorrência lógica, a politização da justiça, associados ao ativismo<sup>506</sup> do Poder Judiciário, o que é alimentado pela grande exposição midiática de seus debates e decisões, pode ser apontada como outro copioso desafio para as novas democracias. Ao retomar a experiência brasileira, especialmente o período em que se deu a ditadura militar, não é difícil notar que sempre houve uma tentativa de controle sobre o Judiciário. Essa disposição tinha o objetivo de legitimar as ações dos detentores do poder e de dar uma resposta definitiva sobre a legalidade de determinadas condutas. Conforme mencionado na primeira parte desta investigação, durante o ciclo autoritário foi ampliado o número de ministros da Suprema Corte para que a balança, que antes pendia contra o regime, fosse desequilibrada. Além disso, no mesmo período foi criada a Justiça Federal, levando com que os processos que interessavam à União fossem julgados por juízes indicados de maneira política<sup>507</sup>.

Nota-se que esta condição se perpetua inclusive nos dias atuais, sendo que os Tribunais em que se dão as revisões das sentenças dos juízes singulares (aprovados em concursos públicos de provas e títulos), contam com a presença de uma quinta parte de desembargadores escolhidos a dedo por agentes político, em que o principal critério exigido é o notório saber jurídico e a reputação ilibada (que podem ser facilmente fabricados). A mesma forma de escolha repete-se nos Tribunais Superiores, inclusive na mais alta corte do país, o Supremo Tribunal Federal, com um diferencial, a totalidade de seus integrantes recai na escolha exclusiva do Presidente

---

<sup>506</sup> Segundo BARROSO, “a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: a) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; b) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; c) a imposição de condutas ou de abstenções ao poder público, notadamente em matéria de políticas públicas”. Sobre este fenômeno, o autor recorda que as decisões ativistas não devem ser utilizadas indiscriminadamente. Ou seja, devem ser eventuais e ocorrerem em momentos históricos determinados. (BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., 2012, pp. 25-27)

<sup>507</sup> Este assunto foi abordado no primeiro capítulo desta investigação, especificamente no subtópico que tratou da presença de legados autoritários decorrentes da transição democrática brasileira.



da República, sem nenhum critério objetivo de seleção. Outrossim, a sabatina de seus membros, realizada pelo Senado Federal (após a indicação), não passa de uma mera formalidade. Esse filtro político não constitui óbice para que indivíduos alinhados ao governo venham a compor o egrégio Tribunal, de maneira vitalícia.

É digno de registro que, além das competências recursais inerentes aos Tribunais, o Supremo Tribunal Federal é competente para dar a última palavra sobre a constitucionalidade das leis, decidindo inclusive sobre a prisão em última instância de políticos envolvidos em esquemas de corrupção. Suas decisões, em regra, possuem efeito retroativo, retrocedendo desde a edição do ato tido por inconstitucional, além de sua aplicabilidade normalmente ser extensível a todos os cidadãos. Essa condição o torna guardião da legalidade e, quando a sua composição não serve ao interesse público, mas ao projeto político a que estão alinhados seus integrantes, pode significar, conforme dito popular: “entregar à raposa a chave do galinheiro”.

Saliente-se ainda que, em razão da opção do Constituinte, é o Supremo Tribunal que detém a competência ordinária penal para conduzir os processos dos agentes políticos envolvidos em escândalos de corrupção. Mais grave que uma composição de ministros politicamente indicados, seu número reduzido de julgadores e a ausência de vocação para o juízo criminal põem em risco a aplicabilidade da lei penal para os detentores do foro privilegiado, alimentando a sensação de impunidade que paira sobre os titulares do poder. Nesses casos, é cediço que a produção de provas e o rigor técnico são determinantes para o resultado do processo, o que dificilmente será observado em uma Corte com viés político<sup>508</sup>.

ZAMPIERI acrescenta que, após algum tempo, a ação judicial acaba tão somente ampliando os riscos associados à corrupção. Uma vez que os agentes corruptos internalizam os riscos dessas práticas e compreendem as consequências dos seus atos, passam a agir de forma mais prudente. Ademais, a autora reforça que a ação judicial apenas será eficaz se contar com apoio democrático. Assim, defende que a opinião pública exerce um relevante papel no combate à corrupção,

---

<sup>508</sup> É preciso registrar que a composição Supremo Tribunal Federal brasileiro, dos onze ministros em exercício apenas dois são egressos dos concursos para a magistratura.

especialmente “quando o Judiciário não pode, não consegue ou não quer condenar um político”<sup>509</sup>.

A presença de instituições ainda não consolidadas, o baixo interesse da população em participar da vida política do país, a marcante desigualdade social e, mais que isso, o desequilíbrio de forças entre as elites políticas e a massa popular, alimentam a grande tensão e instabilidade das recentes democracias latino-americanas que, na busca por um ponto de equilíbrio, permitem que se confundam os campos jurídico e político. Da mesma forma que a judicialização da política enfraquece os espaços democráticos de debate e desestimulam as transformações do poder, com o alinhamento do representante político aos ideais de bem-estar almejados pela sociedade, a politização da justiça fortalece o sentimento de impunidade, retirando do Judiciário a confiança que deveria ostentar quanto à solução dos conflitos de maneira técnica e imparcial. Conforme revela GARCÍA MORILLO,

**La judicialización de la política** no consiste en que se persiga judicialmente, por quien debe hacerlo, los comportamientos delictivos de quienes ejercen funciones públicas: consiste en que los instigadores de esa persecución judicial sean actores políticos que, al actuar así, dejan de serlo, para pasar a ser actores judiciales: partes de un proceso. La utilización de los procesos judiciales se convierte, entonces, en el eje de la estrategia política.

**La politización de la justicia**, por su parte, no se verifica cuando se persiguen judicialmente delitos cometidos por políticos: tiene lugar cuando la actuación judicial se interpreta como una función de control político, cuando los actores judiciales subordinan el ejercicio de la función jurisdiccional al de funciones políticas sustitutorias de las que corresponden a otras instancias y, al hacerlo, abandonan su carácter jurisdiccional para convertirse en actores políticos<sup>510</sup>. (destaque acrescentado)

Quando um político condenado pela justiça contesta a legitimidade de uma decisão e encontra eco na sociedade e, especialmente, não é reprovado efusivamente pelas instituições democrática que deveriam dar confiabilidade ao sistema, acaba-se por enfraquecer um dos pilares em que se assenta a democracia, colocando em risco o próprio modelo político. Segundo reforça ZAMPIERI, a utilização desproporcional da responsabilidade jurídico-penal ou a sua utilização para fins meramente políticos têm

---

<sup>509</sup> ZAMPIERI, Natália. Op. cit., 2014, p. 389.

<sup>510</sup> GARCÍA MORILLO, Joaquín. Op. cit., 1998, p. 109.

a capacidade de ocasionar “a perda da operatividade da responsabilidade política institucional”<sup>511</sup>.

Nesse sentido, BUSTOS GISBERT alerta que essa situação pode levar que o Judiciário seja visto em uma posição de inferioridade em relação aos outros poderes. Além do que, sempre estará um passo atrás em relação à capacidade de manobra dos outros poderes de contornar a situação, caindo em descredito, na proporção em que os agentes políticos condenados mantenham o apoio popular e continuem a se eleger para as casas legislativas ou cargos do Poder Executivo. As consequências podem ser drásticas para a democracia, pois, além do ostracismo que recairá sobre o Judiciário, perde-se um importante instrumento de controle sobre as ações dos agentes políticos, favorecendo a corrupção e a impunidade<sup>512</sup>.

Conforme observa BUSTOS GISBERT, a constante judicialização de contendas políticas, acaba por conferir ao sistema uma crescente e insensata deslegitimação. Os afetados pelo processo judicial buscarão, a todo custo, se esquivar da responsabilidade de prestar contas à sociedade sobre seus atos supostamente infracionais, trabalhando nos bastidores, por intermédio de bancas de advogados de prestígio e influência, para que sejam absolvidos ao final do processo. Nesse ínterim, o político acusado clamará por sua inocência em todos os fóruns, pontuando que uma eventual condenação nada mais é que a quebra do pacto democrático. Com a sentença absolutória, segundo o autor, obterá um certificado de boa conduta, que não necessariamente estará associado à sua inocência, mas provavelmente à incapacidade de se provar sua participação, a impossibilidade de conectá-lo ao fato tido por infracional, à sucessão da prescrição ou, ainda, à astúcia de seus advogados em lidar com os aspectos processuais<sup>513</sup>.

Por outro lado, canaliza-se toda a pressão da opinião pública e dos grupos políticos ao juiz da causa e aos membros do Ministério Público, que terão suas vidas devassadas na busca de quaisquer elementos que ponham em dúvida sua probidade e imparcialidade. Todos os atos praticados no processo serão minuciosamente

---

<sup>511</sup> ZAMPIERI, Natália. Op. cit., 2014, p. 376.

<sup>512</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2013, p. 68.

<sup>513</sup> Ibidem., p. 68.

analisados por especialistas e juristas, amplificados pela mídia de massa em busca de audiência que, de certa forma, acabará por influenciar a opinião pública<sup>514</sup>. A simples revelação de fatos de suas vidas privadas ou que apontem para visões particulares sobre o cenário político, mesmo que no pleno gozo de suas liberdades de opinião, já será suficiente para que se produza uma campanha difamatória que vise desacreditar sua atuação como acusador ou julgador.

Os órgãos que não detêm independência orgânica, como é o caso das esferas de investigação ligadas ao Poder Executivo e Legislativo, basicamente polícias, órgãos de controle e Tribunais de Contas, sofrerão pressões ainda mais severas, pois serão orientados, instigados ou mesmo compelidos a seguirem caminhos que não revelem os malfeitos e seus responsáveis. Caso adotem posições contrárias aos interesses dessas forças políticas, possivelmente serão sufocados, especialmente no aspecto orçamentário, em que terão contingenciados os recursos e os meios necessários ao exercício de suas atividades institucionais. Mais drasticamente, terão seus postos de comando alterados, a fim de que seus dirigentes imprimam um ritmo às investigações e reorientem seus rumos em conformidade com as forças de poder que se encontram questionadas.

No que se refere ao último componente deste cenário, o cidadão, BUSTOS GISBERT apresenta um pensamento lúcido que, por sua capacidade explicativa, se faz a opção de trazer em forma de destaque:

Finalmente encontramos al ciudadano, inocente espectador de un *circo* sin sentido. Un ciudadano que conoce los datos del proceso. Un ciudadano que descubre los actos más discutibles de un gobernante y que adquiere una convicción clara sobre su culpabilidad o inocencia. Pero la adquiere no por las explicaciones directamente ofrecidas por el afectado ni por la resolución judicial final del caso, sino a través de unos medios de comunicación simplificadores de la realidad jurídica del mismo e interesados políticamente en ofrecer una versión sesgada del asunto. Por tanto, sea cual sea la valoración social del escándalo nada o poco tendrá que ver con la valoración judicial del supuesto. Pero, además, este mismo ciudadano descubrirá, de la mano de esos mismos medios de comunicación, un funcionamiento de la justicia en el que todo, aparentemente, es discutible; donde el juez tiene nombres y apellidos y al que se acusa de todo tipo de impropiedades (...) Para

---

<sup>514</sup> Não se pode deixar de considerar que os radiodifusores e as redes de televisão são em grande parte controlada pelas elites políticas e econômicas. Embora o art. 54 da Constituição Federal de 1988 proíba que parlamentares sejam proprietários de concessões públicas, o número de políticos que detêm direitos de transmissão por esses canais de comunicação ou poder efetivo de influenciá-los não é desprezível.

acabar de deslegitimar al juez, lo normal es que no condene al gobernante. O si lo condena, una instancia superior lo absuelve gracias a algún concepto mágico absolutamente incompresible para el común de los ciudadanos como puede ser la prescripción, la ilegalidad de prueba obtenida, la irretroactividad de la ley penal, la falta de imparcialidad del juez y un largo etcétera que todo buen (y caro) abogado conoce a la perfección<sup>515</sup>.

### 6.3. CONSEQUÊNCIAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Diante da realidade apresentada ao cidadão, o Estado democrático de direito acaba por imergir em um processo de desacreditação generalizada. Ou seja, de um lado, deslegitima-se o regime político e, de outro, o Estado de direito. No que se refere ao modelo democrático, a opinião pública passa a propalar uma imagem de deterioração do ambiente político, em que nenhum de seus integrantes passa ileso<sup>516</sup>.

Assim, todas as mazelas do jogo político são reveladas: as estratégias para formar coalizões, as trocas de apoio por cargos públicos, os conchavos para a aprovação de projetos e a destinação de recursos orçamentários (muitas vezes pautada por interesses de uma minoria). Fatos esses que fazem parte do jogo de poder e que não necessariamente constituem condutas reprováveis sob o ponto de vista jurídico e moral. Não obstante, passam a ser condenados na medida em que escancaram as somas vultuosas de dinheiro, os desperdícios de recursos e os privilégios das elites, face uma população miserável, carente de serviços básicos essenciais, como saúde, educação e segurança. A depreciação da classe política, nesse sentido, colide frontalmente com o instituto da representação, alicerce do sistema democrático, levando a massa de cidadãos a desacreditar o sistema e romper com o vínculo de confiança que deve existir entre representantes e representados.

Situação equivalente sucede com o Estado de direito que, pelas razões há pouco mencionadas, não consegue entregar à sociedade o produto esperado que

---

<sup>515</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2013, pp. 69-70.

<sup>516</sup> Sobre os possíveis prejuízos às democracias, BARROSO alerta que “os riscos da judicialização e, sobretudo, do ativismo envolvem a legitimidade democrática, a politização da justiça e a falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias”. (BARROSO, Luís Roberto, Op. cit., 2009, p. 31)

justifica sua existência. Um Poder Judiciário que, pela inépcia em dar respostas efetivas aos abusos e às infrações praticadas pelos detentores do poder, favorece um ambiente permissivo e impune, em que a corrupção se faz presente e não é reprovada pelo Estado. Afinal, segundo aponta BARROSO, “a expansão do Judiciário não deve desviar a atenção da real disfunção que aflige a democracia brasileira: a crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade do Poder Legislativo”<sup>517</sup>.

Ao discorrer sobre as dificuldades que precisam ser superadas para o combate efetivo da corrupção, RODRÍGUEZ GARCÍA salienta que embora os cidadãos continuem depositando suas esperanças na Administração da Justiça como a última garantia do Estado de Direito, é preciso ter muito cuidado com a judicialização da política e com a politização da justiça<sup>518</sup>. Afinal, há um risco latente em presumir que todo exercício do poder estará sujeito ao princípio da legalidade e que o Judiciário será capaz de fazer frente às diversas ações delitivas vinculadas ao fenômeno da corrupção.

A incapacidade de fazer valer a lei terá o efeito indesejado de conferir aos juízes e promotores de justiça, de forma universal, a pecha de incompetentes, comprados e coniventes com os delitos praticados pela elite. Essa onda negativa tem efeito devastador na confiabilidade do sistema, favorecendo a mensagem de que a lei somente é aplicada aos menos favorecidos e discriminados socialmente. Em boa parte, essa imagem é construída pela ausência de transparência sobre o processo, a inaptidão da população de compreender os ditames legais e do sensacionalismo irresponsável produzido pelos meios de comunicação. Logo, o cidadão médio é levado a formar a imagem de um Judiciário ineficiente, oblíquo e arbitrário.

Em sintonia com as conclusões apresentadas pelo professor BUSTOS GISBERT, acredita-se que a recuperação do Estado democrático de direito passa pelo resgate dos fundamentos que devem reger um regime democrático, essencialmente a recuperação dos princípios e fundamentos que norteiam a vida política de um país.

---

<sup>517</sup> *Ibidem.*, p. 31.

<sup>518</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 267-268.

Precipuamente, deve-se garantir que haja transparência nas ações políticas e que os cidadãos tenham uma participação ativa no processo de tomada de decisões, exigindo de seus representantes eleitos a devida prestação de contas de seus atos. Deve-se criar as condições para que o juízo político seja efetivamente exercido em primeiro plano. Isso significa que, pairando suspeitas sobre a conduta de determinado agente político, deve este ser chamado a dar explicações e provar sua inocência. Somente após o crivo social, deve o Judiciário intervir na contenda, realizando seu trabalho sem a influência dos meios de comunicação e sua repercussão na opinião pública<sup>519 520</sup>.

Nesse contexto, o direito, elemento de primeira ordem dos modelos democráticos, deve fazer-se onipresente, e garantir comportamentos adequados e permanentes de governantes e cidadãos, desde a fase de escolha dos representantes, o exercício de seu múnus público, a prestação de contas à sociedade, até sua aprovação política ou reprovação social. Somente em outro plano deve o Poder Judiciário ser chamado a agir, redundando em última medida a condenação do agente político, tendo como mote o desvalor máximo de sua conduta, inerente ao direito penal.

Em última análise, o reposicionamento dos juízos político e jurídico são elementares para o combate à corrupção política. A partir do momento em que se confundem as instâncias e o agente corrupto atribui ao Judiciário a competência para substituí-lo na prestação de contas à sociedade, acaba por se esquivar de sua responsabilidade enquanto representante do povo e coloca-se no papel de perseguido político. Assim, confere-se ao produto da corrupção, normalmente quantias vultuosas desviadas de recursos, que deveriam ser destinadas a melhora de vida da população,

---

<sup>519</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael. Op. cit., 2013, p. 71.

<sup>520</sup> Sobre a atuação dos meios de comunicação, vale menção ao pensamento externado por RODRÍGUEZ GARCÍA sobre os efeitos negativos que podem decorrer dessa atividade sobre os fatos submetidos à apreciação do Judiciário. Segundo o autor, “no se puede desconocer el hecho de que una labor activa de los medios de comunicación es generadora de dos importantes problemas: no es fácil lograr un equilibrio entre el secreto de las actuaciones procesales que trata de defender el valor superior de la justicia y la libertad de información de los comunicadores sociales y la eventual colocación de límites a la misma, además, la atribución a los medios periodísticos del mérito casi exclusivo en la investigación y la denuncia de los diferentes casos de corrupción acarrea como inevitable consecuencia la tacha de pasividad de la Administración de Justicia en la lucha contra aquella”. RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 269.

a aparência de licitude, arrecadadas para fazer frente aos altos custos que envolvem o processo eleitoral, justificadamente apresentadas como “caixa dois” de campanhas. Trocas de favores, conchavos, privilégios e alianças espúrias são transmitidos com naturalidade pelos meios de comunicação à população, levando a uma espécie de anestesia social.

Conforme se defende nesta investigação, o direito deve-se sobrepor aos costumes e tradições políticas que alimentam as práticas de deslegitimação democrática. Seguindo o pensamento de BARROSO, em uma cultura pós-positivista, o direito passa a ter uma relação cada vez mais próxima com a ética, tornando-se instrumento da legitimidade, da justiça e da realização da dignidade da pessoa humana. Assim sendo,

Direito é política no sentido de que (i) sua criação é produto da vontade da maioria, que se manifesta na Constituição e nas leis; (ii) sua aplicação não é dissociada da realidade política, dos efeitos que produz no meio social e dos sentimentos e expectativas dos cidadãos; (iii) juízes não são seres sem memória e sem desejos, libertos do próprio inconsciente e de qualquer ideologia e, conseqüentemente, sua subjetividade há de interferir com os juízos de valor que formula. A Constituição faz a interface entre o universo político e o jurídico, em um esforço para submeter o poder às categorias que mobilizam o Direito, como a justiça, a segurança e o bem-estar social. Sua interpretação, portanto, sempre terá uma dimensão política, ainda que balizada pelas possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento vigente. Evidentemente, Direito *não* é política no sentido de admitir escolhas livres, tendenciosas ou partidarizadas<sup>521</sup>.

Logo, o princípio da legalidade dever orientar a vida em sociedade e, portanto, deve substituir determinados aspectos da cultura política, para que passe a reger, de forma qualificada, a conduta dos agentes públicos. Contudo, não se deve olvidar que a aplicação do direito somente será legítima na medida em que refletir o sentimento social de justiça e resguardar o bem jurídico tutelado pela Constituição. Portanto, é preciso encontrar equilíbrio no exercício da política e na aplicação do direito, de modo que se evite a judicialização da política e a politização da justiça. Ou seja, não se pode admitir que o julgamento político seja simplesmente substituído pelo provimento judicial.

---

<sup>521</sup> BARROSO, Luís Roberto, Op. cit., 2009, p. 29.



## 7. A CONTRIBUIÇÃO DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PARA O DESESTÍMULO DE PRÁTICAS CORRUPTAS: ALTERNATIVAS À APLICAÇÃO DO DIREITO PENAL

A definição sobre as condutas que devem ser reprovadas pelo ordenamento jurídico é uma tarefa que exige do legislador grande sensibilidade para compreender seu impacto no tecido social, seus desdobramentos e suas consequências. Afora os tipos tradicionais comuns às diversas culturas, como a censura de condutas que atentem contra à vida ou ao patrimônio dos cidadãos, observam-se figuras delitivas que surgem em razão do tempo e lugar, e que são positivadas em decorrência do clamor social por sua rejeição.

É comum observar em ordenamentos jurídicos condutas que não mais representam os reclames da sociedade por justiça e que, portanto, são simplesmente excluídos dos códigos penais. Por outro lado, atitudes antes aceitas sob o ponto de vista social, com a globalização econômica e internacionalização do direito, passaram a ser enjeitadas pelo senso comum. Esses novos tipos, que em grande parte afetam direitos difusos, apresentam-se como grandes desafios aos sistemas jurídicos contemporâneos, levando-se em conta a dificuldade de identificação de seus protagonistas, a velocidade e clandestinidade que ocorrem, bem como o estabelecimento de mecanismos eficazes que os desestimulem.

A análise econômica do direito, nessa conjuntura, surge como alternativa aos modelos tradicionais utilizados para a modulação de condutas típicas. Essa vertente de investigação tem como referência a racionalidade das normas jurídicas. Isto é, propõe-se a estudar os efeitos decorrentes da aplicação de determinadas normas, revisar a coerência entre os objetivos declarados pelas leis, avaliar os estímulos que provoca nos agentes, além de explicar a razão de terem sido criadas e o porquê de sua manutenção<sup>522</sup>. A aplicação dessas premissas ao estudo da corrupção, portanto, visa a uma maior aproximação quanto à natureza do problema, ao estabelecimento

---

<sup>522</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando. ¿Puede el Derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del Derecho. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 15.

de um perfil dos agentes envolvidos em práticas corruptas ou dispostos a isso e à avaliação sobre quais os estímulos mais adequados ao cumprimento da norma.

O contexto social atual exige que se imprima maior cientificidade à valoração das condutas indevidas, estipulando-se sanções que tenham a real capacidade de inibi-las. Nesse sentido, dois fatores revelam-se essenciais na definição das normas sancionadoras: a proporcionalidade, que serve para evitar que o indivíduo que se dispõe a praticar o ilícito acabe por praticar crimes mais graves, e a eficácia, que se relaciona ao efetivo desincentivo às condutas ilícitas e a função preventiva que devem desempenhar os códigos punitivos<sup>523</sup>. Sobre essas condições, SICA afirma que a prevenção se desdobra em duas ideias básicas: “a utilização do medo e o reconhecimento da racionalidade do homem, que, submetido à pressão resultante do poder intimidativo ou comunicativo da pena, não atentaria contra os valores por esta protegidos”<sup>524</sup>.

Consoante classificação apresentada por CALABRESI E MELAMED, destacam-se três tipos de normas jurídicas que visam proteger o exercício do direito. O primeiro, que se refere às normas de propriedade, visa preservar os direitos reais do titular sobre determinada coisa, fazendo cessar por meios de instrumentos jurídicos bem definidos qualquer tentativa de limitá-los ou usurpá-los. A segunda espécie está compreendida nas normas de responsabilidade, associada à ideia de aplicação de uma sanção na mesma proporção do dano gerado, ou que proporcione uma compensação à sua altura, tornando a sanção por deveras eficiente. Têm fundamento na racionalidade do agente que comete o ilícito que, ao avaliar que terá um maior proveito pelo cometimento da infração, que eventuais perdas, opta por consumá-la (idealmente seria importante impor ao agente infrator um custo maior, pois se não forem considerados outros fatores, como questões éticas e morais por exemplo, a tendência é que não seja desestimulado a transgredir)<sup>525</sup>.

---

<sup>523</sup> Ibidem., pp. 15-16.

<sup>524</sup> SICA, Leonardo. *Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 60.

<sup>525</sup> Cf. CALABRESI, Guido; MELAMED, A. Douglas. Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard Law Review*, pp. 1089-1128, 1972, *apud* RODRÍGUEZ LÓPEZ, Op. cit., 2004, pp. 16-17.

Por fim, destacam-se as normas de inalienabilidade, que têm por finalidade o estabelecimento de incentivos para que as regras não sejam violadas em nenhuma hipótese. Visam desencorajar os possíveis infratores a praticar o delito, recebendo da sociedade um desvalor máximo da conduta comparativamente aos possíveis benefícios que poderiam conseguir. Como objetivam inibir por completo o resultado, poderiam ser classificadas como sanções eficazes. É o tipo de norma que se socorre o direito penal e que normalmente são impostas aos tipos tradicionais de corrupção<sup>526</sup>  
527.

Por mais que a análise econômica do direito apresente soluções para a elaboração de normas de qualidade, é preciso admitir que não constitui tarefa simples realizar uma avaliação que contemple as variadas situações em que se dá corrupção. Isso, porque: i) o lucro ou ganho esperado por cada ação delituosa não é comum a todas as situações; ii) os custos sociais associados às atividades corruptas são de difícil mensuração; iii) as variáveis que envolvem esta prática não estão em sua totalidade disponíveis; iv) a clandestinidade em que ocorre a prática corrupta torna complicada a tarefa de avaliar a dinâmica e extensão do fenômeno; e v) o abuso por parte do agente público, que se encontra em uma situação de monopólio da decisão, torna penosa a edição de normas que visem coibir tal prática.

Nota-se que a avaliação sobre a proporcionalidade e a eficácia da punição, em um contexto de informações assimétricas, confere à definição de sanções eficazes um alto grau de dificuldade. Essa condição desaconselha a adoção de regras de inalienabilidade dissociadas de outras formas de inibição de condutas deste tipo. Logo, considerada a falta de informações precisas sobre as circunstâncias em que transcorrem os delitos de corrupção, não é recomendável que se confie somente ao direito penal essa missão.

Em que pese a complexidade em se descobrir os responsáveis pelas práticas corruptas, a caracterização dos fatos tidos por ilegais e a reunião de provas dos ilícitos, o esforço das autoridades e dos órgãos de Estado, a vigilância social e a

---

<sup>526</sup> Ibidem., p. 17

<sup>527</sup> Vale registrar que as normas de inalienabilidade normalmente são aplicadas na esfera de atuação do direito penal, enquanto as de propriedade e responsabilidade, normalmente estão restritas ao direito civil.

introdução de mecanismos alternativos nos ordenamentos jurídicos têm permitido a descoberta dos rastros financeiros das transações indevidas, a identificação dos autores e o desmantelamento das redes de confiança dos defraudadores. Ganham destaque, neste cenário, as promessas de recompensas aos denunciantes (*whistleblower*)<sup>528</sup>, que permitem aumentar a probabilidade de descoberta de casos de corrupção. Consoante esclarece BOWDEN, o objetivo da utilização desta ferramenta é expor informações sobre a existência de condutas indevidas ou casos de corrupção que são de interesse público e que dificilmente seriam de conhecimento público se não fossem denunciadas<sup>529</sup>.

A estratégia funda-se na concessão de incentivos financeiros ao agente que reporta crimes de que tenha conhecimento em razão da sua condição laboral. Assim, revelam-se as práticas ilegais promovidas pela organização privada ou ente público em que o delator trabalha, **para as quais não tenha concorrido ou participado**, possibilitando ao atingimento dos objetivos estatais de combate à criminalidade. Para que o instrumento tenha êxito, contudo, deve haver um “sistema de denúncias” devidamente estruturado e confiável, de modo que o reportante tenha a garantia de que o canal utilizado para comunicar as irregularidades lhe proporcionará proteção efetiva contra represálias e retaliações.<sup>530</sup>

Outra forma de incentivo às denúncias verifica-se quando são oferecidas compensações aos agentes que, **tendo participado da atividade criminosa**, venham a delatar seus comparsas, entregando elementos probatórios que dificilmente seriam colhidos pelas autoridades judiciárias por meio de suas atividades ordinárias. Nessa seara, o instituto da delação premiada<sup>531</sup> apresenta-se como uma importante

---

<sup>528</sup> Expressão em inglês cujo significado literal remete ao indivíduo que “assopra o apito”

<sup>529</sup> BOWDEN, Peter. A Comparative Analysis of Whistleblower Protections. *Australian Journal of Professional and Applied Ethics*, v. 8, n. 2, 2006, p. 2.

<sup>530</sup> Conforme esclarece CASTILHO, “(...) o noticiante é alguém que presencia ou tem conhecimento da prática do ato ilícito ocorrido no ambiente em que labora, sem que neste ato tenha qualquer tipo de participação, ou seja, não atua como autor, coautor ou partícipe, principal nota distintiva a afastá-lo da figura do colaborador premiado, cada vez mais em evidência no ordenamento jurídico brasileiro”. (CASTILHO, Diego Gomes. Whistleblowing: Principais Características e vantagens. O que o Brasil efetivamente está perdendo. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 79)

<sup>531</sup> No ordenamento jurídico brasileiro o instrumento da delação premiada está previsto na Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, relativamente à investigação criminal, os meios de obtenção de provas, infrações penais correlatas e procedimento criminal atinentes às organizações criminosas.

arma do Estado para a descoberta e punição de casos de difícil reunião de provas, como são os crimes associados à corrupção. Segundo ROSE-ACKERMAN, “las promesas de la policía de aplicar sanciones menores o incluso de otorgar recompensas suelen ser esenciales”<sup>532</sup>.

Diferentemente do “sistema de denúncias”, o prêmio conferido neste tipo de delação não consiste em recompensas pecuniárias, mas na detração da pena para o sujeito que denuncia fato criminoso de que tenha participado. Normalmente são estabelecidas condicionantes para a celebração do acordo, exigindo-se que os fatos narrados e as provas coletadas sejam relevantes para desarticular atividades delituosas de maior envergadura (atingindo os “cabeças” das organizações criminosas) e tenham uma repercussão social significativa. Sujeitam-se, ainda, *a priori*, à avaliação do Ministério Público e à homologação pelo Judiciário.

Na busca por novas estratégias eficazes de combate à corrupção, destacam-se, ainda, a que previne e coíbe o enriquecimento indevido de funcionários públicos, bem como a que procura inibir as relações promíscuas de empresas com agentes estatais. Sobre a primeira situação, constata-se que, apesar de muitos países não criminalizarem essas práticas, investigações levadas à cabo nas esferas civil e administrativa têm apresentado resultados animadores, levando à descoberta de casos de patrimônio incompatíveis com os rendimentos percebidos por agente do Estado, culminando na sua exclusão do serviço público, por meio da aplicação de penalidade de demissão.

Já no que se refere à segunda opção, destacam-se as pesadas sanções conferidas às empresas que se relacionam com o Estado por atos de corrupção. Conforme a norma brasileira anticorrupção, as punições decorrem das práticas de atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios administrativos ou contra os compromissos internacionais<sup>533</sup>. Na seara administrativa, as empresas que praticam esses atos estão sujeitas a penas pecuniárias. Por sua vez, na esfera civil,

---

<sup>532</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 77.

<sup>533</sup> Referência à Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, nominada “Lei Anticorrupção”, já mencionada, que “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”.

a infração redundando no perdimento de bens, na suspensão de atividades comerciais, na proibição de receber verbas públicas e até mesmo na dissolução compulsória de sociedades. Neste último caso, objetiva-se alcançar o patrimônio dos sócios, recorrendo-se à despersonalização da pessoa jurídica<sup>534</sup>.

A busca pela responsabilização dos agentes corruptos e corruptores, pessoas físicas e jurídicas, com potencial de afetar a atividade econômica que desenvolvem, seja por meio de aplicação de multas ou impedindo que essas pessoas continuem se relacionando com o Estado, é capaz de produzir efeitos socialmente desejáveis, tanto do ponto de vista de comando e controle, como de regulação de mercado. Essas alternativas, que fazem frente ao direito penal, mostram-se relativamente mais adequadas e eficazes no combate à corrupção. Igualmente, permitem que o Estado promova ações que visem desestimular esse tipo de conduta, favorecendo à prevenção. Sobre esta preferência, FURTADO defende que “a melhor abordagem a ser utilizada para combater a corrupção, a mais efetiva, deve estar relacionada à prevenção da ocorrência dos ilícitos, e não à sua repressão”<sup>535</sup>.

É de se registrar que não se pretende condenar a aplicação do direito penal no combate à corrupção. O que se argumenta é que a norma sancionadora não deve ser utilizada como a única via para se evitar estas práticas, mas como o último recurso do Estado para coibi-las. A mudança de perspectiva no tratamento da corrupção tem produzido novas frentes de atuação, permitindo que instrumentos aplicáveis nas esferas do direito administrativo e do direito civil, como é o caso dos acordos de leniência<sup>536</sup>, apresentem-se como importantes ferramentas para a prevenção e luta neste terreno, mais eficazes e muitas vezes menos onerosas.

Os comportamentos corruptos dos agentes públicos que abusam de sua posição para enriquecerem ilicitamente, bem como aqueles atribuídos às empresas

---

<sup>534</sup> Registre-se que o detalhamento sobre a Lei Anticorrupção brasileira será objeto de avaliação em subtópico específico, na parte final desta investigação.

<sup>535</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Op. cit., 2015, p. 36.

<sup>536</sup> Conforme dispõe o art. 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, (Lei Anticorrupção brasileira), anteriormente referida: “A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração”.

que se relacionam com os órgãos estatais, são condutas que, em última análise, lesionam direitos coletivos difusos e que, portanto, são reprováveis sob o ponto de vista jurídico e social. Essa condição, normalmente leva ao poder público a responder com a edição de normas sancionadoras, que refutem de forma intolerante estas ações. Ocorre que, a eficácia da medida somente será alta, na medida da capacidade do Estado para coibir essas práticas, levando ao agente infrator um maior risco de ser descoberto e sofrer punições, comparativamente aos possíveis benefícios que poderia auferir da atividade ilegal.

Refletindo sobre as dificuldades inerentes à utilização do direito sancionador na luta contra a corrupção, RODRÍGUEZ LÓPEZ adverte sobre o possível conflito entre a eficácia e a proporcionalidade. Esta condição impõe a adoção de políticas legislativas que priorizem os distintos objetivos das normas, além de reconsiderar o conteúdo das normas de inalienabilidade. São esses antagonismos que revelam algumas das limitações do direito sancionador em cumprir adequadamente os objetivos de garantia de direito para o qual foi idealizado<sup>537</sup>.

No caso da corrupção, ao se considerar sua natureza furtiva, torna-se dura a avaliação sobre a real vantagem auferida pelo agente corrupto, além da definição sobre a gravidade da conduta. Ademais, são várias as combinações e requisitos que podem ser utilizados para a definição das penas, o que dificulta a sua calibragem, ocasionando desequilíbrio no sistema punitivo. A título de exemplo, sublinha-se a visão de ROSE-ACKERMAN, para quem, em determinadas situações, “las sanciones deben realmente estar vinculadas a los daños sociales pero no a los beneficios recibidos por el corrupto”, sendo que em outros contextos “las sanciones de los funcionarios deben vincularse a la cuantía de los pagos que reciben y la probabilidad de que se detecten” e, ainda, casos em que “las sanciones impuestas a quienes pagan soborno deben vincularse a sus ganancias, y no a la cuantía del soborno”<sup>538</sup>.

Um efeito adverso dos mecanismos precários de fixação de sanções, conforme esclarece RODRÍGUEZ LÓPEZ, consiste no indesejado incentivo ao cometimento de crimes mais graves com o intuito de ocultar aqueles de menor poder

---

<sup>537</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando. Op. cit., 2004, p. 25.

<sup>538</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, pp. 74-75.

ofensivo (na hipótese em que as penas sejam relativamente próximas)<sup>539</sup>. Ou seja, pode-se estimular a ação de matar um agente do Estado, para ocultar um crime de corrupção, por exemplo. Ainda explorando esses possíveis efeitos adversos, admite-se que a complexidade dos crimes associados à corrupção leva o Estado a obter um baixo índice de condenação, o que acaba por não desestimular a corrupção e reforçar a impunidade.

### 7.1. É POSSÍVEL FALAR EM UMA TEORIA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO? A EFICÁCIA DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E CIVIS

Os postulados da Teoria Econômica do Crime, idealizada pelo ganhador do prêmio Nobel de economia GARY BECKER, apresentam-se proeminentes para o estudo aqui proposto. Seguindo o raciocínio desenvolvido pelo autor, tem-se que a atividade criminosa se constitui como um dos mecanismos que os indivíduos dispõem para atingir seus objetivos individuais. Parte do princípio que o sujeito realizará um cálculo de sua ação, em que avaliará as chances de ganhos e perdas. Os ganhos relacionam-se à satisfação pessoal, o que não necessariamente implica proveito financeiro. Já os prejuízos referem-se às punições impostas pelo Estado, tais como as penas de restrição de liberdade e a aplicação de sanções pecuniárias, bem como punições autoaplicáveis no plano da consciência moral ou socialmente reprováveis, como o repúdio e isolamento<sup>540</sup>.

Por esse ponto de vista, é possível depreender que a inibição da conduta delituosa depende da adesão dos indivíduos às normas proibitivas, por um lado, e da capacidade do Estado para fazer cumprir as normas, independentemente da posição social dos infratores, por outro. Por conseguinte, tem-se que a decisão do indivíduo em praticar a ação delituosa dependerá da probabilidade de ser descoberto, da

---

<sup>539</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, Op. cit., 2004, pp. 15-16.

<sup>540</sup> Cf. BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, v. 81, pp. 169-217, 1968.



possibilidade de condenação, da pena imposta, da certeza de seu cumprimento (impunidade), associados aos ganhos ou prejuízos decorrentes da infração<sup>541</sup>.

Em se transpondo os fundamentos da Teoria Econômica do Crime para os casos de corrupção, seria possível, portanto, estabelecer parâmetros para a construção de uma Teoria Econômica da Corrupção. Nesta lógica, sob o viés do setor público e na perspectiva de seus agentes, não seria desarrazoado adicionar ao fator “perda potencial” um fator agravante que, a despeito dos aspectos acima referenciados, repercutem diretamente no exercício do cargo público. Significa dizer que, os riscos inerentes à ação corrupta também devem contemplar o risco potencial de perda do cargo público, de cassação de aposentadoria e outros benefícios a ele relacionados, tais como os proveitos decorrentes da previdência pública (salários futuros), planos de saúde etc.

Ao se admitir a plausibilidade da reunião desses fatores em uma fórmula matemática, seria factível, assim, comprovar a existência de um nível eficiente de corrupção no setor público. Nesse contexto, ALENCAR E GICO defendem que um aumento na probabilidade de punição é a variável mais importante na inibição da conduta corrupta, na medida em que se exige auferir cada vez mais renda para compensar tal prática. Segue-se a esta variável a amplitude das sanções na esfera judicial e a extensão das penalidades administrativas<sup>542</sup>.

Na linha desse raciocínio, é razoável admitir então que, a maior percepção quanto à presença do Estado, no intuito de coibir e prevenir a corrupção, tem o efeito de elevar os preços associados à atividade corrupta. Na medida em que se atribuem maiores riscos à atividade delitativa e se majoram as chances de punição, dificultam-se as ações impróprias e, conseqüentemente, a disposição do agente para cometer o ilícito. CEPIK E BORBA, em artigo que explora o avanço da criminalidade organizada no

---

<sup>541</sup> É de se registrar que os postulados apresentados por Gary Becker foram objeto críticas ao largo do tempo, haja vista a existência de pontos que deixaram de ser considerados, como por exemplo a atribuição de mesmo valor aos ganhos que aos prejuízos decorrentes das atividades ilícitas. Ademais, a teoria concentrou-se na ideia de ganho econômico, quando na verdade existem outras motivações que levam os indivíduos a praticarem crimes. Essas observações, na nossa concepção, não invalidam as premissas do trabalho do autor, que representam uma grande contribuição da economia para a aplicação da lei penal, que continua repercutindo em outras esferas, como as atividades relacionadas à corrupção que se desenvolvem em âmbito administrativo.

<sup>542</sup> ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO, Ivo Teixeira. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 7, 2011, p. 79.

cenário internacional, concordam que “a rentabilidade (da atividade ilegal) é diretamente proporcional à intensidade da ação estatal contra o crime, visto que, quanto maior a dificuldade em disponibilizar um bem ou um serviço ilegal, maior será o sobrepreço ao consumidor”<sup>543</sup>.

A fim de testar a hipótese aventada, ALENCAR E GICO promoveram estudo empírico sobre a probabilidade de punição de um agente público na esfera criminal por atos de corrupção no Brasil. A metodologia adotada na pesquisa consistiu em examinar os dados oficiais disponíveis, entre os anos de 1993 e 2005, correlacionando o número de demissões aplicadas na esfera administrativa por envolvimento em práticas corruptas e o número de servidores efetivamente condenados na esfera judicial pelas mesmas práticas, desprezando-se o fato de estarem ou não encarcerados (concordam que é mais provável que não estejam)<sup>544</sup>.

Nesse propósito, ALENCAR E GICO averiguaram que dos 441 servidores demitidos administrativamente, tão somente 14 foram condenados penalmente. Ou seja, verificaram a razão de cerca de 3% entre as instâncias de responsabilização, o que indica a ineficiência do sistema criminal<sup>545</sup>. Ademais, atestaram a solidez jurídica das decisões administrativas, constatando que mais da metade dos agentes demitidos por esta via recorreram ao Judiciário, tendo um índice de reversão da penalidade de apenas 4,5%. Ao realçarem a relevância do controle administrativo no combate à corrupção, asseveraram que,

como um agente racional está normalmente preocupado com “p”, isto é, a probabilidade de ser punido, e não com a probabilidade de ser meramente processado, decorre diretamente da teoria e dos dados levantados que, atualmente, há no Brasil enormes incentivos à realização de práticas de corrupção, pois o servidor provavelmente sairá impune. Nesse caso, a percepção popular está amparada por evidências empíricas<sup>546</sup>.

---

<sup>543</sup> CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BORBA, Pedro dos Santos. Op. cit., 2012, p. 375.

<sup>544</sup> ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO, Ivo Teixeira. Op. cit., 2011. p. 88.

<sup>545</sup> Segundo ALENCAR E GICO aproximadamente dois terços das demissões dos servidores públicos verificados na análise estão relacionadas a casos de corrupção. Registre-se, ainda, que apenas um terço dos servidores demitidos administrativos são processados criminalmente, realçando o baixo interesse do Estado em coibir esta prática. (Ibidem., p. 88)

<sup>546</sup> Ibidem. p. 90.

Após a análise dos dados, os autores chegaram à conclusão que os índices de condenação judicial são incipientes, o que contribui para que o nível desse tipo de atividade criminosa no país seja extremamente elevado. Dessa forma, acordaram que as chances de alguém ser efetivamente preso no Brasil por corrupção são praticamente nulas, o que leva a sua alta rentabilidade e a máxima certeza de que o crime compensa. Ademais, sugerem que um nível de corrupção elevado tem impacto direto no tecido social, afetando a capacidade do Estado em adotar boas políticas públicas, favorecendo a desigualdade social e a miséria<sup>547</sup>. Os resultados evidenciados reforçam, portanto, a tese de que as sanções penais, quando aplicadas de forma isolada, possuem baixa eficácia como fator de inibição de práticas corruptas.

O estudo, de maneira geral, confirma os dados sobre a percepção da corrupção no Brasil produzidos pela Transparência Internacional. Essa constatação corrobora o entendimento há pouco esboçado de que as soluções apresentadas pelo direito penal, na forma tradicional e de maneira geral, não se mostram eficazes no combate aos crimes difusos e de difícil reunião de provas, como é o caso da corrupção. Uma alternativa que se apresenta plausível refere-se ao aprimoramento dos mecanismos sancionatórios aplicáveis às esferas cível e administrativa.

O processo disciplinar administrativo, por exemplo, meio utilizado para a demissão de servidores corruptos, em que pese respeitar princípios constitucionais aplicáveis aos processos em geral, como o contraditório e a ampla defesa, vale-se em boa parte de parâmetros utilizados pelo direito penal (além de outras áreas autônomas do direito). Isso gera uma confusão de princípios aplicáveis, na medida em que as sanções penais representam o desvalor máximo da conduta, enquanto às penalidades administrativas visam tão somente regular a vida funcional do agente público, sendo a punição expulsória a de maior gravidade.

Logo, emerge a premente necessidade de se aprimorar o direito administrativo sancionador, estabelecendo-se balizas mais sólidas sobre seus fundamentos, com vistas a evitar que a Justiça seja, a todo momento, utilizada para questionar a validade dos atos produzidos pelas comissões processantes na esfera disciplinar. É fundamental que haja maior sinergia entre os campos de aplicação do

---

<sup>547</sup> Ibidem., pp. 89-90.

direito, relegando ao processo tradicional penal apenas àquelas condutas que merecem a reprovação social máxima, precipuamente as que interferem no direito à liberdade e à vida. Até porque, ao se instrumentalizar normas de inalienabilidade para proteger direitos ameaçados, como forma de desincentivo aos comportamentos corruptos, acaba-se por negligenciar os prejuízos que a sociedade amarga com os lucros que auferem os corruptos<sup>548</sup>.

## 8. SITUAÇÕES E ALTERNATIVAS VIÁVEIS

As reflexões acima delineadas indicam que não faz sentido questionar se a corrupção é causa ou consequência de um baixo desenvolvimento. Não obstante, deve-se questionar sobre o papel relevante que a corrupção exerce nos baixos níveis de desenvolvimento dos países, na desigualdade social e na pobreza. Segundo WEI, “las investigaciones sistemáticas llevadas a cabo recientemente por varios actores señalan que cuanto más corrupto es un país, más lentamente crece”<sup>549</sup>.

Não é difícil perceber a relação causal que existe entre esses elementos, que somente podem ser mitigados, se houver o enfrentamento das fontes do problema, retomando-se uma trajetória de crescimento e prosperidade. A corrupção é um entrave ao crescimento econômico, pois debilita os fundamentos basilares e centrais do Estado. Ao contagiar seus alicerces, enfraquece os valores de justiça associados à liberdade e à igualdade, contribui para uma desproporcional distribuição de rendas, promove o desequilíbrio nas forças de poder, o que leva a uma deficiente alocação dos recursos estatais, e imprime à coletividade um custo social negativo.

Nas democracias fragilizadas é possível notar a incipiente participação popular na definição das políticas pública e o déficit de controle sobre os gastos governamentais. Um dos caminhos para se inverter esse quadro passa pelo investimento em educação e em políticas sociais que permitam que setores da sociedade possam se erguer e influenciar os rumos do país. É necessário, portanto,

---

<sup>548</sup> RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando. Op. cit., 2004, p. 22.

<sup>549</sup> WEI, Shang-Jin. Op. cit., 2001, p. 92.

a inversão da lógica de investimentos. O poder público deve deixar de prover diretamente a execução de grandes obras de infraestrutura. Ou seja, deve-se atribuir ao setor privado a incumbência e o protagonismo da efetivação e exploração dos empreendimentos por meio da concessão de obras e serviços. Por outro lado, deve-se investir no social, no valor humano, permitindo o desenvolvimento de habilidades que contribuam para que os fatores de produção possam ser otimizados.

Os enormes gastos com bens de consumo e contratações de serviços supérfluos devem ser definitivamente abortados. É comum observar em países com baixo grau de desenvolvimento a manutenção de privilégios nos estratos governamentais que alimentam o escalonamento social. Isso pode ser observado na contratação de serviços de transporte (motoristas “particulares” para servidores e autoridades), serviços de ascensoristas (responsáveis pela prescindível tarefa de apertar os botões do elevador), serviços de vigilância (responsáveis pelo “excessivo” controle de acesso aos órgãos públicos) e serviços de copeiragem (em que se incluem os garçons vestidos a rigor para servir água e café). Esses serviços acabam contribuindo para que seja mantida a condição de superioridade dos altos funcionários públicos e alimentam a imagem de regalias que permeia a burocracia do setor público.

O princípio da moralidade deve ser exercitado com vigor. Os indivíduos devem se enxergar como iguais, alheios a preconceitos e regras que visam sobrepor uns aos outros. As noções de justiça e honradez devem ser exercitadas cotidianamente e é papel do Estado criar meios para que isso ocorra. A probidade, que remete à integridade de caráter e a honestidade, deve ser estimulada e exigida dos detentores de cargos públicos ou que venham a exercer essas mesmas funções de forma precária (cargos de confiança). São esses valores que devem ser alimentados no serviço público. O clientelismo, o patrimonialismo e os privilégios devem ser combatidos, tanto quanto à corrupção pública, haja vista estarem intimamente associados. A transformação social é fundamental para que a sociedade se arvore da titularidade do poder que dela emana e retome a autoridade conferida aos representantes eleitos que não guardam compromisso com a *res publica*.

Naturalmente não se pretende de forma utopista afirmar que as soluções apresentadas, em sendo aplicadas, obstaculizarão o avanço da corrupção. Consoante apontado nas linhas antecedentes, sendo a corrupção um sintoma do mau funcionamento do Estado, deve-se compreender que tão somente combatê-la não é o suficiente para solucionar todas os problemas que enfrenta a sociedade ou mesmo alçar o país a um nível ótimo de desenvolvimento. A corrupção institucionalizada é um indício de que algo não está bem e que o país carece de mecanismos para garantir a boa aplicação de recursos públicos em prol da população de um modo geral. A corrupção é apenas mais uma variável que pode ser atribuída ao baixo crescimento. Como esclarece ROSE-ACKERMAN,

En países con pronunciados niveles de corrupción es probable que todas las políticas públicas, incluso aquellas formalmente orientadas a generar crecimiento económico, acaben siendo saboteadas por la conducta ya sea de funcionarios gubernamentales, de actores privados o agentes de negocios – tanto nacionales como internacionales – que busquen satisfacer únicamente sus propias metas y objetivos. En estos casos aun cuando el crecimiento ocurra, los actores de los círculos cercanos utilizarán su posición política o económica para obtener ganancias desproporcionadas. Por ello sería desatinado recetar a los países pobres el crecimiento económico como única cura para la corrupción. Además, en la mayoría de estos países ellos simplemente no es una opción factible<sup>550</sup>.

Além dos fatores abordados, pode-se perquirir se a dificuldade em punir os atos de corrupção esbarra na limitação do Estado e na escassez de recursos que o mesmo dispõe para fazer frente a esses desafios. Poder-se questionar inclusive se o Estado está realmente disposto a arcar com os custos desta ação. Essa indagação decorre da constatação de que uma parte considerável dos indivíduos com poder de decisão estar envolvida em práticas corruptas.

Mesmo admitindo-se que não é essa a realidade, é certo que apenas uma minoria de agentes corruptos poderia ser capaz de constranger os indivíduos honestos a adotarem medidas corruptas ou se omitirem, haja vista o receio de sofrerem represálias e de se tornarem alvos dos integrantes do sistema corrupto (com características próprias das organizações criminosas). A busca prioritária pela satisfação individual, por pessoas que deveriam se ocupar do interesse público, em

---

<sup>550</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2009, p. 25.

um primeiro plano, provoca um efeito indesejado aos objetivos estatais, trazendo um custo social negativo. Ou seja, na medida em que o agente público corrupto visa prioritariamente à sua satisfação individual, ele converte-se em um “capturador de rendas” (*rent-seekers*), atribuindo valor negativo à sociedade<sup>551</sup>.

Finalmente, é possível concluir que para se combater a corrupção, tal como outros delitos de efeitos difusos, há uma necessidade evidente de se trabalhar mecanismos que fortaleçam os fatores de desincentivo e que aumentem os riscos decorrentes dessas práticas delitivas. Especialmente no que refere aos servidores públicos, deve-se priorizar os instrumentos que imponham perdas econômicas e administrativas, tais como a supressão de benefícios, a perda do cargo público, a proibição de reingresso no serviço público, além da imposição de maiores obstáculos em sua vida privada, relativamente à obtenção de créditos e ao exercício de atividades empresariais.

Além desses fatores, a solução deve contemplar outras variáveis, tais como a assimetria informacional e a desarticulação e isolamento dos órgãos responsáveis por inibir as práticas corruptas. No que se refere a esses últimos pontos destacados, é certo que somente a aproximação dos órgãos de controle, com o compartilhamento de informações e a deflagração de ações conjuntas para prevenir e coibir os desvios, que se poderá alcançar a real dimensão do problema a ser enfrentado, traçar o perfil dos infratores e desarticular os esquemas de corrupção enraizados no poder público.

Em contraponto à pouca adesão da sociedade brasileira à participação da vida política do país, no que se refere ao controle social sobre os atos praticados pelos agentes políticos, os órgãos de controle e aqueles responsáveis pelo combate à corrupção surgem como alternativa ao rompimento com a lógica clientelista e patrimonialista, institucionalizada por meio da longa transição à democracia. A força destes órgãos vocacionados à tomada de contas e ao cumprimento da lei, com alcance inclusive sobre os indivíduos que detêm o poder, permitirá reconstruir os laços de confiança que deve nortear a relação do cidadão com poder público, permitindo o

---

<sup>551</sup> Segundo o OSTERFELD, a corrupção acaba beneficiando somente os empresários incompetente, capturadores de rendas (*rent-seekers*), que sobrevivem da corrupção institucionalizada. (Cf. OSTERFELD, D. *Prosperity versus Planning. How Government Stifles Economic Growth*, New York: Oxford University Press, 1992)

investimento em políticas públicas que repercutam efetivamente na vida da população e promovam uma verdadeira revolução social nos campos da educação, saúde, segurança e bem-estar.

Conforme esclarece ROSE-ACKERMAN, ao comentar o *modus operandi* do suborno, os indivíduos tendem a dispender recursos para manter a transação secreta, o que significa que a informação sobre os gastos com esta prática não estará facilmente disponível. Ademais, referindo-se às reflexões de DELLA PORTA E VANNUCCI (1997), a autora aponta que alguns dos indivíduos deixarão de aderir à proposta delitiva por medo de serem descobertos e castigados ou mesmo por escrúpulos morais. Além disso, existe a possibilidade de que os funcionários públicos corruptos restrinjam suas atividades àqueles que pertencem ao seu círculo de confiança no intuito de não serem descobertos<sup>552</sup>. Nesse sentido, ROSE-ACKERMAN conclui que “um sistema corrupto não será somente menos competitivo, como também mais inseguro que um mercado legal”<sup>553</sup>.

Os destaques da autora estadunidense reforçam alguns dos valores destacados nesta seção, colocando em evidência que o combate à corrupção não é tarefa fácil, mas possível. A utilização dos instrumentos disponíveis nos ordenamentos jurídicos, as contribuições apresentadas pelas demais ciências, a reunião de esforços no plano nacional e internacional e a vontade dos representantes eleitos para o enfrentamento desse fenômeno são cruciais para a definição de uma política de combate à corrupção eficiente e agressiva, que imponham maiores riscos de perdas aos seus infratores. Sem esses elementos combinados, as medidas destinadas ao enfrentamento da corrupção serão nada mais que medidas simbólicas, incapazes de fazer frente aos custos impostos pela corrupção ao desenvolvimento dos países.

Conforme esclarece NEVES, a legislação simbólica, “aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei, sobretudo em detrimento da

---

<sup>552</sup> Segundo SHLEIFER E VISHNY, a corrupção é avessa à inovação e mudanças, na medida em que uma rede de corrupção eficiente impõe a não aceitação de novos concorrentes. (SHLEIFER, Andrei; VISHNY Robert W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, p. 612)

<sup>553</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit. 2001a, p. 16.



função jurídico-instrumental”<sup>554</sup>. Nesse sentido, o autor propõe uma tipologia para identificar esse tipo de anomalia, advogando que seu conteúdo pode pretender: i) confirmar valores sociais, sendo utilizada como um forma de enaltecer ou depreciar grupos em relação à outros confirmando valores sociais aceitos por uns e rejeitados por outros; ii) demonstrar a capacidade de ação do estado, sendo utilizada para conferir uma aparente solução para os problemas reais da sociedade em decorrência de pressões populares, sem aplicação ou capacidade real de resolver os dilemas apresentados (também nominada legislação-álibi); e iii) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios, sendo utilizada para postergar para momento futuro e incerto a satisfação de eventuais divergências<sup>555</sup>.

Por fim, vale comentar ainda a reflexão promovida por BOEHM E LAMBSDORFF, quando lembram que a reação mais comum quando se enfatizam casos de corrupção é a exigência por melhores controles e sanções mais severas. Sobre essa condição, os autores ressaltam que esse tipo de atitude pode simplesmente conduzir ao aumento do preço dos subornos, como forma de compensar os riscos. Outrossim, apontam que a capacidade do sistema judicial, na grande maioria dos países, não apresenta condições de absorver essas novas demandas e dar respostas efetivas aos casos de corrupção. Contudo, frisam que isso não significa que não seja importante a elaboração de leis e regras que reprovem essas condutas. Finalmente, advertem que mais do que introduzir novas leis no ordenamento jurídico, é essencial que as normas que versam sobre corrupção sejam realmente aplicadas<sup>556</sup>.

---

<sup>554</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 23.

<sup>555</sup> *Ibidem.*, pp. 35-42.

<sup>556</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. *Op. cit.*, 2009, pp. 59-60.



## **CAPÍTULO TERCEIRO**

### **A INTEGRIDADE COMO ELEMENTO INDISPENSÁVEL AOS MODELOS DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

#### **1. A GOVERNANÇA PÚBLICA COMO FATOR DE EQUILÍBRIO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA: OS ESFORÇOS PARA COMPATIBILIZAR PRINCÍPIOS E VALORES PÚBLICOS**

O aumento da preocupação mundial com os gastos públicos e seu impacto na gestão pública têm estreita relação com as crises econômicas observadas no final do século passado. Os cenários de incerteza sobre os rumos das economias têm proporcionado debates sobre o sistema ideal de gestão, que faça frente às exigentes demandas sociais por transparência, prestação de contas e serviços de qualidade. Diante dessas reivindicações, revela-se a necessidade de ponderar, de um lado, os elevados custos das estruturas administrativas e, de outro, a eficiência dos modelos administrativos, os resultados esperados e a forma como estes são alcançados.

Nesse quadro, a governança pública surge como alternativa para o enfrentamento dos atuais déficits democráticos<sup>557</sup>. Ao se valer de um conjunto de mecanismos de liderança, instrumentos e controles próprios, ela acaba por direcionar os esforços para a racionalidade e eficiência do serviço, sem desconsiderar a importância dos processos de trabalho, dos servidores e dos valores e princípios que

---

<sup>557</sup> Conforme pontua CERRILLO I MARTÍNEZ, a governança surge no contexto de crise econômica que acometeu os países durante as décadas de oitenta e noventa, especialmente em decorrência da globalização, das mudanças sociais e da complexidade da sociedade atual. (CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *La gobernanza hoy: introducción*. In: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1ª ed. Madrid: INAP, 2005, p. 11)

regem a Administração Pública. Em outras palavras, a governança desponta como estratégica apta a melhorar a interação entre a pluralidade de atores envolvidos nos processos de tomada de decisões públicas. Afinal, conforme ressalta PRATS I CATALÀ, é essencial que as decisões públicas contem efetivamente com espaços de participação social formalmente institucionalizados<sup>558</sup>.

Segundo CERRILLO I MARTÍNEZ, a governança pública representa uma nova forma de governar, em que se busca garantir a participação da sociedade civil no governo, de forma equilibrada<sup>559</sup>. No mesmo sentido, PRATS I CATALÀ, em alusão aos modelos de gestão burocráticos e gerenciais “eficientistas”, sublinha que a governança “sirve para comprender positivamente y reformar normativamente la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas”<sup>560</sup>.

Embora a governança pública se projete como padrão capaz de conferir estabilidade aos modelos de gestão administrativa, os desafios para sua implementação são complexos, particularmente naqueles cenários em que se observam democracias fragilizadas e que apresentam espaços de participação social restritos a uma minoria. Essa condição pode ser facilmente percebida nas democracias em que grupos hegemônicos deliberadamente promovem ações discriminatórias e de exclusão dos setores marginalizados dos espaços decisórios, movidos por razões ideológicas, econômicas e sociais.

Logo, o desrespeito aos fundamentos que regem os Estados democráticos constitui elemento de desequilíbrio dos sistemas representativos, especialmente quando afetam a equidade e a justiça social<sup>561</sup>. Conforme os dados divulgados pelo Latinobarómetro 2018, apenas 17% dos cidadãos latino-americanos acreditam que se governa para o bem do povo. Ademais, 79% dos entrevistados acreditam que se

---

<sup>558</sup> PRATS I CATALÀ, Joan. De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo. 2ª ed. Madrid: INAP, 2005, p. 144.

<sup>559</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. Op. cit., 2005, p. 13.

<sup>560</sup> PRATS I CATALÀ, Joan. Op. cit., 2005, 131.

<sup>561</sup> “El principal problema de un gobierno auxiliado en criterios empresariales es que excluye el principio de la equidad. En muchos países donde se aplicaron las políticas de ajuste han obtenido resultados desastrosos”. (DIEGO BAUTISTA, Oscar. De la res pública a la res privada ¿realmente no hay alternativa? *Dilemata*, año 1, n. 1, 2009a, p. 148)

governa para grupos de poderosos em seu próprio benefício. Esses números são alarmantes e revelam a urgência de se recuperar a crença no regime político representativo, que atingiu a pior avaliação nos últimos quinze anos<sup>562</sup>.

Nesse encadeamento, assume-se que a ética emerge como elemento-chave de proteção dos valores e princípios que devem orientar a atuação administrativa, afigurando-se indispensável para o exercício da função pública. A ressignificação do papel do Estado por meio da ética tem a vantagem de conferir legitimidade às suas ações, além de contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, a proposta defendida nesta investigação sugere a ampliação da noção básica de governança – que recomenda maior transparência e participação social nas esferas de decisão pública –, para destacar a essencialidade da ética no contexto organizacional.

O argumento de que a ética é fundamental para que se alcance um bom governo sustenta-se na ideia de que as modernas democracias reclamam o resgate dos valores burocráticos preteridos pela Nova Gestão Pública (NGP), associados principalmente à legalidade e à impessoalidade. Além disso, exige-se a observância dos preceitos constitucionais, recomendando equilíbrio e responsabilidade para o atingimento das metas estipuladas. Em sintonia com os ensinamentos de LONGO MARTÍNEZ, infere-se que é preciso, portanto, reconhecer que a gestão pública está diante da árdua tarefa de construir um novo discurso de integridade<sup>563</sup>.

Assim, LONGO MARTÍNEZ defende que a Administração Pública precisa desenvolver habilidades para compatibilizar os valores tradicionais do serviço público com os valores de eficiência. Nesse sentido, o autor afirma que a busca de equilíbrio entre os valores públicos requer dos gestores públicos o enfrentamento de importantes dilemas morais, marcados por polarizações nos seguintes âmbitos temáticos de controvérsia: resultados e procedimentos; receptividade e

---

<sup>562</sup> Os dados completos podem ser observados no tópico desta investigação dedicado à análise dos resultados do Latinobarómetro e da Transparência Internacional sobre as conexões entre democracia e corrupção.

<sup>563</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Servicio civil y ética pública. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid. Noviembre de 2004, p. 15. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3051/0049925.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 16 de setembro de 2019.

imparcialidade; eficiência e equidade; inovação e responsabilidade; flexibilidade e mérito; e fórmulas relacionais e primazia do interesse público<sup>564</sup>.

Ainda nesse contexto, o funcionário público deve assumir o protagonismo por um serviço de qualidade, consolidar-se como elemento de estabilização do sistema e como garantidor dos espaços de participação social. Sob essa perspectiva, é crucial que estes sujeitos estampem virtudes de honestidade, integridade e prudência, afixando o compromisso público com as necessidades reais da população. LONGO MARTÍNEZ concorda que o momento de discussão sobre o modelo administrativo ideal constitui oportunidade para reavaliar os valores burocráticos e repensá-los sob a ótica dos novos valores apresentados pelos modelos que priorizam o atingimento de resultados. Assim, sublinha que:

La cuestión decisiva no es si las reformas gerencialistas están deteriorando un genérico, intemporal e indiscutido *ethos* del servicio público, mediante la erosión de la arquitectura institucional propia del modelo burocrático de administración, construida para la defensa de aquél. Lo que los cambios están planteando es la necesidad de abordar la reflexión y discusión sobre la pertinencia, en las administraciones de nuestros días, de aquel discurso ético, en su formulación tradicional; sobre la posible conveniencia de su reformulación y actualización; sobre la eventual necesidad de poner el énfasis en nuevos valores; sobre la aparición de nuevos dilemas morales para los gestores públicos<sup>565</sup>.

Dessa forma, ao dotarem os agentes públicos de poder decisório e autonomia para o exercício de suas funções, é preciso assegurar que estes detenham competências técnicas e condições morais para o exercício da função pública. Em uma visão atual de Estado, os servidores não devem mais ser solicitados a cumprirem estritamente procedimentos e regras e, nem mesmo, serem cobrados exclusivamente pelos resultados alcançados. Não obstante, precisam ser demandados publicamente para que tenham posturas altivas e para que exerçam suas atribuições com profissionalismo e devoção. Outrossim, os agentes políticos e gestores públicos devem ser instados a exercerem lideranças éticas e exemplares. Nessa lógica, ROMÁN-MASEDO assume que “la obligación ética de los funcionarios públicos puede

---

<sup>564</sup> Ibidem., pp. 15-16.

<sup>565</sup> Ibidem., p. 8.

desempeñar una importante función de control de los márgenes de discrecionalidad con los que se toman decisiones en las Administraciones públicas”<sup>566 567</sup>.

No que toca aos modelos gerenciais tradicionais, nota-se que a quebra de paradigmas promovida pela Nova Gestão Pública sofreu forte resistência do sistema de regras vigentes no modelo burocrático, especialmente em razão dos valores próprios deste padrão gerencial, que foram considerados obstáculos para que a estratégia de gestão inovadora obtivesse êxito. Segundo DIEGO BAUTISTA, a saída encontrada para superar as barreiras burocráticas consistiu na alteração das normas e regras existentes, mediante políticas de desregulação e do estabelecimento de uma nova cultura administrativa de gestão. Com isso, o autor indica que as medidas adotadas repercutiram nas instituições públicas, contribuindo para a: i) motivação; ii) elevação da produtividade; iii) racionalização dos recursos disponíveis; iv) promoção de atitudes individuais; v) otimização do tempo; vi) incorporação de novas tecnologias; vii) simplificação de procedimentos; viii) reestruturação administrativa; e ix) melhora da qualidade do serviço<sup>568</sup>.

Como fatores negativos, DIEGO BAUTISTA destaca alguns aspectos do discurso gerencial que contribuíram para a multiplicação de condutas inadequadas, que ignoram a ética pública e os fundamentos de um bom governo: i) a confusão gerada nos servidores, objetivos e valores; ii) a redução do protagonismo das instituições públicas; iii) a dispersão da responsabilidade pública; iv) a alteração das finalidades administrativas; v) a comercialização de serviços públicos; vi) o aumento das remunerações pagas aos cargos altos; vii) a institucionalização das práticas de troca de favores; viii) a ampliação dos privilégios às empresas privadas; e ix) a utilização de informações privilegiadas por agentes públicos para garantir posições distintas na iniciativa privada<sup>569</sup>.

---

<sup>566</sup> ROMÁN-MASEDO, Laura. La cultura organizativa y la ética pública. In: OLÍAS DE LIMA, Blanca. *La Nueva Gestión Pública* (Coord.). Madrid: Prentice Hall, 2001, p. 239.

<sup>567</sup> Além disso, ROMÁN-MASEDO aponta que a combinação dos elementos positivos dos modelos burocrático e gerencial revelam que se devem buscar “personas que, conscientes de su margen para tomar decisiones que afectan a la colectividad, sean responsables de acciones que, en definitiva, están encaminadas a conseguir el bien público. Personas que, convencidas de su importancia en el mecanismo democrático que asegura la consecución de un Estado social y de derecho se empapen del *ethos* democrático (...) y entiendan que mejorar la gestión de los servicios públicos es, en definitiva, mejorar nuestra democracia”. (Ibidem., p. 241)

<sup>568</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar. Op. cit., 2009a, p. 142.

<sup>569</sup> Ibidem., pp. 142-143.

Diante do panorama traçado, verifica-se que a ideia central de governança, fundada na priorização das demandas sociais, na redução da burocracia estatal e na ampliação do acesso aos espaços decisórios, instiga o Estado a reavaliar os procedimentos e normas vigentes, permitindo que a atuação administrativa tenha dose de discricionariedade e seja mais flexível. Outrossim, a estratégia vindica maior autonomia dos agentes e órgãos públicos para decidir, relativizando a estrutura hierárquica formal (e onerosa) desenhada nas composições burocráticas. Essa transigência, porém, inspira maior transparência e prestação de contas sobre os atos praticados pelos agentes públicos e, fundamentalmente, requer o incremento das suas responsabilidades.

De forma ilustrativa, revela-se oportuno elencar os cinco princípios para a introdução de uma governança mais democrática, segundo o Livro Branco da Governança da Comunidade Europeia, consistentes na: abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência<sup>570</sup>.

Quadro 3 - Princípios da boa governança europeia

PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA EUROPEIA	
ABERTURA	As instituições devem desenvolver uma comunicação ativa e uma linguagem clara sobre os trabalhos desenvolvidos na Comunidade Europeia e sobre as decisões adotadas.
PARTICIPAÇÃO	A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da Comunidade Europeia implicam a ampliação da participação dos cidadãos em todas as fases do processo.
RESPONSABILIDADE	Os Estados-membros e todos os agentes que participam do desenvolvimento e aplicação das políticas da Comunidade Europeia devem explicar e assumir as responsabilidades por suas ações.
EFICÁCIA	As medidas devem ser eficazes e oportunas, e produzirem os resultados de acordo com os objetivos traçados. Além disso, devem ser promovidas avaliações de impactos futuros e da experiência acumulada.
COERÊNCIA	As políticas desenvolvidas devem ser facilmente compreendidas e coerentes. A coerência requer liderança política e um firme compromisso das instituições.

Fonte: Livro Branco da Governança Europeia, 2001. (elaboração própria)

<sup>570</sup> Livro Branco da Governança Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>. Acessado em 12 de setembro de 2019.



Assim, visando apresentar um panorama geral dos instrumentos de gestão contemporâneos, notadamente as interfaces entre os padrões burocráticos e de eficiência, nos subtópicos que seguem serão abordados aspectos que sugerem a necessidade de compatibilizar valores e princípios tradicionais. Nesse sentido, será reforçada a ideia de que deve ser instituído um modelo de governança fundado na ética, que permita o equilíbrio entre as estratégias públicas e que resgate a capacidade do direito administrativo de trazer segurança jurídica às relações públicas e privadas (sem que isso implique uma administração ineficiente).

#### 1.1. OS MODELOS GERENCIAIS CONTEMPORÂNEOS: REFORMAS FRUSTRADAS E INSUFICIENTES PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES SOCIAIS DAS DEMOCRACIAS DEFICITÁRIAS

A administração burocrática, edificada a partir de fundamentos desenvolvidos por Max Weber<sup>571</sup>, possui, dentre seus pressupostos, a pretensão de fortalecer a atuação do Estado através da hierarquização das estruturas decisórias, da definição de regras claras para o exercício dos cargos públicos e do distanciamento das influências externas. Uma de suas principais marcas refere-se justamente à submissão do exercício da atividade pública à lei. Assim sendo, parte da concepção que a seleção de agentes públicos com base em critérios de mérito bastaria para atrair profissionais capacitados e orientados por condutas moralmente aceitas. Nessa acepção, FARAZMAND concorda que foi a adesão aos sistemas de mérito e de ética administrativa que permitiu a profissionalização do serviço público e a redução das interferências políticas<sup>572</sup>.

Dessa maneira, para que subsistam garantias ao exercício independente e profissional da função pública, LONGO MARTÍNEZ alerta que devem ser observados

---

<sup>571</sup> MAX WEBER ganhou projeção por suas investigações no campo da sociologia clássica e reconhecida contribuição na concepção da burocracia moderna, destacando-se como um dos principais teóricos sobre o tema.

<sup>572</sup> FARAZMAND, Ali. Administrative Ethics and Professional Competence: accountability and performance under globalization. *International Review of Administrative Sciences*, v. 68, n. 1, 2002, p. 137.

requisitos, como: i) mecanismos de seleção por mérito, que impeçam que fatores relacionais, como amizade e afinidade política, interfiram nas escolhas dos sujeitos que ocuparão funções públicas; ii) objetividade nos mecanismos de recompensas; iii) proteção da estabilidade do emprego, que obstem remoções e demissões arbitrárias; iv) garantia de que não haja punições e prejuízos pelo exercício imparcial e neutro da função pública; e v) incompatibilidade do exercício da função com atividades que afetem a parcialidade e o interesse geral<sup>573</sup>.

Embora o dogma burocrático não seja alheio à busca da eficiência administrativa, ao atribuir carga exagerada aos processos de trabalho e controles, seria razoável esperar que as estruturas burocráticas intensificadas a partir da sociedade pós-industrial se tornassem cada vez mais rígidas e demandassem crescentes recursos para se manterem operativas. Ademais, a falta de objetividade e precisão no atendimento das demandas sociais elementares, motivadas essencialmente pelos complexos procedimentos e pelo cumprimento estrito das regras do serviço, conduziram os “burocratas” a suportarem os dissabores e insatisfações pelos serviços prestados. Diante desse quadro, e em razão da globalização, das crises econômicas e do incremento do protagonismo social, não tardou que os governos precisassem se adaptar à nova realidade e encontrar soluções às limitações dos orçamentos públicos.

Diante dessa realidade, a agenda neoliberal ganhou força e, a partir dos anos noventa do século XX, tornou-se uma tendência. O Consenso de Washington, que reuniu as posições progressistas do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional, foi o embrião da implementação do modelo de gestão de eficiência administrativa na América Latina. Os principais resultados dos debates, ocorridos em novembro de 1989, de acordo com o seminal trabalho de WILLIAMSON, intitulado “What Washington Means by Policy Reform”, apontaram a necessidade de ajustes nos sistemas econômicos, recomendando: i) maior disciplina fiscal; ii) direcionamento do gasto público para áreas prioritárias; iii) reforma fiscal; iv) liberalização financeira; v) taxas de câmbio competitivas; vi) liberalização comercial; vii) abertura para investimentos estrangeiros

---

<sup>573</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Op. cit., 2009, p. 3.

diretos; viii) privatizações; ix) desregulações; e x) garantias de direitos de propriedade<sup>574</sup>.

Desse modo, o discurso gerencial baseado na eficiência administrativa ganhou força e foi posto em prática, conferindo maior agilidade à máquina pública. Essencialmente, intensificou-se em razão dos desgastes produzidos pela limitação do Estado burocrático em produzir resultados e supostamente não ser capaz de entregar serviços de qualidade à população. Assim, a Nova Gestão Pública proporcionou a adoção de estratégias canalizadas à redução do aparato estatal e ao desmonte dos mecanismos burocráticos, valendo-se de técnicas de gestão importadas da iniciativa privada. Outrossim, promoveu a flexibilização do emprego público, contemporizando a adoção do sistema de méritos como a opção mais adequada à contratação de bons profissionais.

Entretanto, somente a introdução de políticas de desregulação, eliminação da burocracia e privatizações, segundo KLIKSBURG, não foram suficientes para suprir as deficiências institucionais<sup>575</sup>. Conforme esclarece DIEGO BAUTISTA, “con el desmantelamiento de instituciones, desregulación de leyes y cambios en los sistemas de trabajo se genera un ambiente de confusión y turbulencia que ha permitido un caldo de cultivo para la realización de prácticas corruptas”<sup>576</sup>. Finalmente, LONGO MARTÍNEZ aponta que todo o conjunto de reformas produzido pelo padrão gerencial nutriu fortes críticas ao discurso eficientista, atribuindo à Nova Gestão Pública a culpa pela degradação do fundamento ético das condutas públicas e pelo aumento da corrupção<sup>577</sup>.

Com isso, observa-se que a introdução de um padrão de gestão pública firmado no pressuposto neoliberal de Estado mínimo não obteve a repercussão esperada no que toca ao atendimento das demandas sociais por justiça e igualdade. Significa dizer, a Nova Gestão Pública foi incapaz de garantir a melhora da qualidade

---

<sup>574</sup> Cf. WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Ed.). *Latin American adjustment: How much has happened*. Cap. 2. Washington: Institute for International Economics. pp. 90-120, 1990.

<sup>575</sup> KLIKSBURG, Bernardo. Public Administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, 2005, pp. 310-311.

<sup>576</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar. Op. cit., 2009a, p. 144.

<sup>577</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Op. cit., 2009, p. 6

de vida da população e de resolver os problemas fundamentais das democracias de baixa qualidade. Efetivamente, nota-se que a obsessão pelo atingimento de resultados proporcionou a deterioração da cultura administrativa que se sustentava no estrito cumprimento de regras, princípios e valores públicos. Além disso, observa-se que as reformas das estruturas burocráticas não foram acompanhadas de salvaguardas que conferissem segurança jurídica às práticas importadas da iniciativa privada. Nas palavras de DIEGO BAUTISTA,

Los programas de gobierno aplicados en países en vías de desarrollo bajo la influencia de las medidas neoliberales no han dado necesariamente los resultados vaticinados, sino más bien los contrarios: mayor concentración de la riqueza, mayor desigualdad social, desempleo, pobreza, descontento y desconfianza en los gobiernos, debilidad de las instituciones públicas, corrupción, etc.<sup>578</sup>

Como resultado dessas investidas, portanto, constata-se que a depreciação da atividade estatal causou repercussões profundas no serviço público, que ainda podem ser sentidas no cenário atual. As constantes tentativas de desacreditação dos servidores têm contribuído para a falta de capacidade da Administração de produzir resultados e, conseqüentemente, têm afetado a credibilidade das instituições. Desconsidera-se que os agentes públicos apenas cumprem os desígnios do sistema burocrático, com o acatamento das determinações dos superiores hierárquicos e a execução daquilo que lhe é determinado. Afinal, não se deve ignorar que estes sujeitos foram treinados para agirem dessa forma.

As conseqüências da desconfiança no serviço prestado pelo Estado podem ser conferidas nos índices apurados periodicamente pelo Latinobarómetro. As conclusões dos estudos anunciam que a redução gradativa do apoio à democracia está vinculada a piora da qualidade de vida da população, relativamente à ausência de acesso a serviços básicos, como saúde e educação<sup>579</sup>. Certamente a falta da devida atenção aos agentes públicos torna ainda mais dura a tarefa de reverter o quadro de insatisfação instalado. Segundo aponta KLIKSBURG, um efeito adverso desta condição refere-se precisamente à decomposição do clima organizacional, em que o

---

<sup>578</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar. *Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM)*, 2009b, p. 61.

<sup>579</sup> Essa vinculação pode ser observada no tópico desta investigação dedicado à análise dos resultados do Latinobarómetro e da Transparência Internacional sobre as conexões entre democracia e corrupção.

orgulho e a lealdade dos agentes públicos foram seriamente afetados<sup>580</sup>. Sobre os impactos da perda de prestígio dos agentes públicos e dos reflexos no serviço, DIEGO BAUTISTA comenta que:

El ataque a la ética del servidor público, la eliminación y cambio en los valores del personal, la desregulación o eliminación de normas y leyes que marcaban las pautas de comportamiento, así como la operación de algunos de los nuevos métodos de trabajo comenzaron a tener efectos que no se habían previsto en los cuerpos de funcionarios, uno de ellos, grave por cierto, fue la pérdida de valores<sup>581</sup>.

Feitas essas considerações, finalmente é preciso ponderar que a edificação de uma cultura organizacional burocrática não foi alcançada em um curto espaço de tempo. Os valores burocráticos, acompanhados de um sistema de regras rígidas e formais, foram construídos ao longo de décadas. Seria de se esperar que a introdução de uma nova mentalidade de gestão somente teria sucesso, caso os novos paradigmas e dilemas do serviço fossem realmente enfrentados. Afinal, não seria razoável imaginar que bastaria a substituição de burocratas por gestores para que o Estado se tornasse mais eficiente.

Apesar disso, é coerente admitir que, mesmo que as técnicas gerenciais obtivessem o desfecho esperado, existem elementos e princípios arraigados nos padrões burocráticos que continuam atuais. Esses fatores não podem ser simplesmente desconsiderados, pois foram sistematizados e consolidados nos sistemas de normas e princípios que ainda regem a atuação administrativa, haja vista assentarem-se em princípios constitucionais inestimáveis aos Estados democráticos de direito. Sobre essa condição, LONGO MARTÍNEZ revela que uma das principais críticas ao modelo gerencial se assenta justamente nos altos riscos assumidos pelos gestores, sem o devido controle democrático, e do enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização, que passaram a ser mais tolerantes com arbitrariedades<sup>582</sup>.

---

<sup>580</sup> KLIKSBURG, Bernardo. Op. cit., 2005 pp. 315-316.

<sup>581</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar. Op. cit., 2009b., p. 59.

<sup>582</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Op. cit., 2009, p. 11.

## 1.2. O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO GARANTIA DA LEGÍTIMA ATUAÇÃO ESTATAL

Conforme já ressaltado, os modelos administrativos implementados durante às últimas décadas, especialmente nos países em desenvolvimento, não foram capazes de estabelecer as condições adequadas à consolidação das democracias emergentes. Além de pouco contribuírem para a redução das desigualdades sociais, os sistemas de gestão focados “eminentemente” em processos de trabalho e no atingimento de metas inibiram a instalação de ambientes públicos saudáveis<sup>583</sup>. Ou seja, além de não permitirem que os agentes públicos figurassem como protagonistas de um serviço público de qualidade, fizeram com que estes não se sentissem parte das soluções dos problemas reais enfrentados pela sociedade.

Os padrões importados da iniciativa privada, apesar de inovadores e necessários à evolução da visão gerencial do Estado, com a introdução de métodos e técnicas modernas, não foram acompanhados de soluções para os dilemas éticos<sup>584</sup>. Verifica-se, ainda, que foram incapazes de lidar com as crises de confiança instauradas nas novas democracias, atribuídas em parte pela instabilidade econômica mundial. Quiçá tenha faltado aos modelos gerenciais conferir maior atenção ao capital humano, permitindo que os agentes públicos e os cidadãos assumissem a responsabilidade pela transformação social. Afinal, conforme sustentam PABLOS

---

<sup>583</sup> Segundo DIEGO BAUTISTA, “el poner demasiado énfasis en los medios y en el proceso provocó que el aparato burocrático creciera y con ello el incremento de recursos para su funcionamiento. La complejidad de la acción administrativa en tiempos de crisis económicas hizo crecer los aparatos públicos de forma tal que el gasto público se disparó en todos los países occidentales. Pero paralelamente a esta situación, creció la imagen negativa de la burocracia, la connotación ‘burócrata’ alcanzó un sentido peyorativo, aún vigente en muchos casos, utilizándose para referirse a la lentitud en el servicio y pérdida de tiempo en cualquier trámite público”. (DIEGO BAUTISTA, Oscar. Op. cit., 2009a, p. 138)

<sup>584</sup> Conforme assevera BERTÓK, as reformas administrativas que implicaram uma significativa delegação de poderes aos administradores, com a conseqüente redução das regulamentações e controle, geraram forte impacto sobre os valores tradicionais do serviço público. (BERTÓK, János. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris. 2000. p. 145)

TEIJEIRO e BIEDMA FERRER, o sucesso ou o fracasso de uma organização depende fundamentalmente dos seus recursos humanos<sup>585</sup>.

Além disso, é preciso assimilar que o ideal burocrático ancorado na hierarquia e no controle se mostrou pouco eficaz em refrear a ganância dos agentes políticos. Percebe-se que estes sujeitos se valeram da rigidez e amplitude da máquina administrativa para alavancarem seus projetos pessoais de poder. O modelo de gestão mais atual seguiu na mesma direção. Firmado sob uma visão de Estado mínimo, marcado pela alta discricionariedade e busca incessante da eficiência administrativa, o padrão de gestão implantado sob o viés neoliberal também se mostrou pouco hábil em prevenir práticas desonestas.

Conquanto a Nova Gestão Pública pregue a modernização do Estado, pretensamente a racionalidade do serviço, a reestruturação de carreiras, a redução do tamanho da máquina pública e o aprimoramento dos processos de trabalho, em uma nítida adaptação das estratégias de gestão adotadas pelo mercado, acaba por permitir uma maior liberdade na tomada de decisões, ampliando a discricionariedade. Com isso, coloca em dúvida alguns dos fundamentos elementares em que se sustenta o Estado de direito, como a indispensável observância do princípio da legalidade.

Não obstante, na contemporaneidade nota-se um cidadão mais consciente e informado sobre as ações de seus governantes. Cidadão este que reclama seu direito fundamental e legítimo a um bom governo. Os modelos gerenciais introduzidos nas décadas de oitenta e noventa do século vinte aportaram fatores próprios de legitimidade e fundaram-se em valores associados à eficácia e eficiência. Com contornos constitucionais, esses ideais foram apresentados por meio de reformas administrativas capazes de tornarem concreta a missão estatal de garantir qualidade ao serviço prestado. Contudo, não obtiveram êxito no atendimento das preferências coletivas e na satisfação das necessidades sociais.

Segundo já levantado, as reformas gerenciais concebidas encontraram forte reação no sistema de normas e princípios consolidados e garantidos pelo direito

---

<sup>585</sup> PABLOS TEIJEIRO, José María; BIEDMA FERRER, José María. La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, n. 10, 2013, p. 2.

administrativo (sedimentados no modelo burocrático). Um dos principais obstáculos refere-se justamente à inépcia do Estado em acompanhar a velocidade das mudanças que as técnicas importadas da iniciativa privada exigem, notadamente em razão da alta discricionariedade conferida aos gestores para traçarem os rumos das políticas públicas. Esta condição elementar faz com que, mesmo nos dias atuais, existam resistências à aplicação do direito administrativo e sejam buscadas alternativas para que os processos de trabalho não se sujeitem ao regime jurídico próprio<sup>586</sup>.

Consoante esclarecido por PRATS I CATALÀ, o direito administrativo foi idealizado quanto à sua substância e finalidade para atender e resolver os problemas de legitimidade do Estado liberal. Nesse propósito, foi concebido para garantir, mediante o controle judicial, as liberdades econômicas e a ordem social, em contraposição aos riscos associados aos abusos de poder e arbitrariedades dos gestores. Contudo, mostrou-se apático e impotente ao desenvolvimento do Estado social e democrático, resultando em um distanciamento ou mesmo uma contradição à racionalidade do padrão administrativo de eficiência em vigor. Essa condição, na visão do autor, fez com que o direito administrativo fosse impróprio em responder ao dinamismo proposto, apesar de necessário à regulação das rápidas e profundas transformações a que está submetido o poder público<sup>587</sup>.

Embora não se possa concordar totalmente com a afirmação que o direito administrativo tenha sido pouco versátil em se contrapor aos excessos decorrentes das transformações produzidas pela Nova Gestão Pública, é fato que não reagiu às mudanças na mesma velocidade e intensidade em que a filosofia mercantil alcançou a Administração Pública. Não obstante, não se pode desprezar que o sistema jurídico edificado sob a égide do padrão burocrático correspondia às premissas e regras delineadas naquele contexto. Assim, baseava-se no pressuposto que o atingimento das metas seria decorrência lógica do cumprimento da lei. Diante desse quadro, as exigências de maior aproximação dos problemas sociais reclamavam prudência,

---

<sup>586</sup> Ilustrativamente, é possível destacar a regulamentação de processos simplificados de licitação a que estão sujeitos determinados entes públicos e situações especiais, como é o caso da Petrobrás (autorizados pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, que “Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997”).

<sup>587</sup> PRATS I CATALÀ, Joan. Derecho y management en las administraciones públicas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 26, 1993, p. 133.



sendo que as mudanças de concepção introduzidas pelo discurso gerencial não poderiam significar a perda de independência e imparcialidade do Estado.

Essas características já não se verificam tão intensamente no modelo de governança que vem sendo gestado, que é orientado pela liberdade de escolhas e autonomia para aplicar as técnicas gerenciais mais ajustadas aos casos concretos. Certo é que não se pode negar a aplicação do princípio da legalidade em um Estado de direito, posto que este constitui sua pedra angular. Assim, é inadmissível sua flexibilização a pretexto de oferecer melhores respostas aos reclames de igualdade e justiça social. Afinal, uma das razões de existir do direito é garantir que não ocorram arbitrariedades e que a lei seja aplicada a todos indistintamente. De maneira esclarecedora, LONGO MARTÍNEZ sublinha que,

Los estados democráticos de nuestros días siguen precisando de una administración pública sometida a la constitución y las leyes, pero exigen además que aquélla esté dotada de capacidad de respuesta a las necesidades sociales, lo que exige altas dosis de receptividad a las iniciativas y programas que se formulan desde la dirección política de las instituciones.<sup>588</sup>

Mesmo admitindo-se que o direito administrativo foi falho em acompanhar a evolução do modelo de eficiência implantado no serviço público, é inegável que este cumpriu o importante papel de refrear o ímpeto dos gestores. Isso porque não permitiu que as modernas técnicas de gestão da iniciativa privada fossem simplesmente trasladadas ao poder público. Essas barreiras legais permitiram que a Nova Gestão Pública adquirisse identidade própria, dentro de uma lógica de atendimento do interesse público. Isto é, garantiu-se que a busca pela legitimação das ações públicas exigidas pelo Estado do bem-estar social não servisse de pretexto para afastar a aplicação da lei, favorecendo o corporativismo e o clientelismo político.

Outrossim, da mesma forma que os processos de trabalho sofreram mudanças radicais, os funcionários públicos não foram preparados para lidar com esta nova realidade<sup>589</sup>. Isso fez com que estes sofressem as consequências negativas do processo de transformação, a ponto de serem considerados inadequados para o cumprimento do novo padrão desenhado. Essa rejeição ocorre, em parte, pela simples

---

<sup>588</sup> LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Op. cit., 2009, p. 10.

<sup>589</sup> BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 144.

razão de não serem suficientes o cumprimento de regras e o atendimento dos desígnios do serviço para o qual esses agentes foram treinados. Ademais, é certo que os parâmetros burocráticos traçados por MAX WEBER para a organização da administração pública – sustentados em estatutos jurídicos próprios, que tornavam nítida a separação entre o Estado e a sociedade –, já não se mostram bastante para o exercício da função pública, ante a necessidade de o servidor também exercer a política.

A crise instalada no serviço público e o paradigma de gestão levaram os organismos internacionais preocupados com a qualidade desse serviço a considerarem maneiras de compatibilizar as dicotomias entre os limites impostos à gestão pública e às técnicas gerenciais importadas do setor privado. Nesse sentido, a OCDE revelou em seguidos estudos por ela produzidos a necessidade de fortalecer a integridade no serviço público, para fazer frente às arbitrariedades e à corrupção sistêmica instaladas nas democracias mundiais<sup>590</sup>. As proposições partem da asserção que o modelo de gestão fundado na eficiência e desempenho é desejável e, por si só, não nega o princípio da legalidade. Assim sendo, transmite a ideia de que é preciso ressignificar o papel da Administração, para que seus agentes, ao exercerem a discricionariedade, estejam orientados por valores públicos e não cometam irregularidades.

Para atingir esse objetivo, portanto, é necessário que o direito administrativo se adapte à nova realidade de gestão. Este deve assimilar que a introdução de técnicas de mercado não condiz apenas com a forma de execução das decisões. Trata-se da opção por um modelo gerencial reconhecido internacionalmente, com lastro teórico e prático. Nesse intento, deve haver o esforço na adaptação dessas novas realidades de gestão aos pilares que sustentam o Estado de direito. O investimento nos recursos humanos e na integridade, na perspectiva da governança pública, representa oportunidade para que o direito administrativo retome sua relevância na regulação das atividades públicas. Do contrário, o apego aos antigos

---

<sup>590</sup> Estudos estes que serão amplamente debatidos, com especial destaque para dois documentos que se tornaram paradigmas para esta investigação: “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” (1996) e “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” (2009).

paradigmas do modelo burocrático, especialmente suas reservas à ampliação da discricionariedade, continuará alimentando o sentimento de repulsa ao direito e reforçando as buscas de alternativas à sua aplicação.

Conforme ressalta PRATS I CATALÀ, ao se deparar com um direito administrativo que ainda ostenta o mantra “antidiscricional” como problema e não como oportunidade para um serviço responsável e direcionado ao interesse público, o *management* tenderá a desqualificá-lo e excluí-lo dos ideais gerenciais. Em referência ao pensamento de outros autores que ostentam posições refratárias ao direito administrativo em relação à Nova Gestão Pública, o acadêmico registra que mesmo estes consideram ser perfeitamente contornável essa situação. Defende, contudo, que é preciso reavaliar os pressupostos básicos do direito administrativo tradicional, para que este deixe de considerar a discricionariedade como um elemento de violação do Estado de direito e passe a aceitá-la como fator elementar da teoria administrativa moderna na busca pela eficiência. Significa dizer, é essencial que se encontre o equilíbrio entre a racionalidade legal e a racionalidade gerencial<sup>591</sup>.

A discricionariedade é um desafio para qualquer administração. Apesar de se reconhecer a importância desta característica para conferir flexibilidade e dinamicidade às decisões administrativas, não se deve descuidar para que as escolhas que impactam a vida dos cidadãos e que ditam os rumos das políticas públicas tenham limites claros e objetivos, em que os motivos do ato sejam declarados e vinculantes, e estejam sujeitos a controles, tanto de mérito, como formais. Quando não há divisas ou barreiras para que o agente público atue, o ato deixa de ser discricionário e passa a ser arbitrário, ilegítimo e ilegal, o que deve ser evitado a todo custo. Nesse sentido, sobressai a necessidade de uma descrição pormenorizada das atribuições dos cargos público, além dos papéis que devem desempenhar seus ocupantes. Somente assim, o sistema administrativo ostentará a segurança jurídica necessária ao seu correto funcionamento e atingirá sua finalidade. Conforme ressalta SANDOVAL BALLESTEROS,

---

<sup>591</sup> PRATS I CATALÀ, Joan. Op. cit. 1993, pp. 135-136.

la arbitrariedad y la discrecionalidad son forma de dominación o de un ejercicio ilegítimo del poder y constituyen la antítesis de otros principios que en teoría deberían regir en todo Estado de derecho: la equidad e imparcialidad. Ahora, para que los funcionarios públicos actúen de manera imparcial y justa a la hora de tomar las decisiones es necesario que también previamente justifiquen públicamente sus acciones y determinaciones.<sup>592</sup>

Em cima do panorama traçado, atento às boas práticas internacionais e consciente de que a corrupção não é algo que pode ser combatido somente com o endurecimento da legislação, a proposta desta tese leva em consideração que é preciso repensar o modelo de gestão aplicado às administrações públicas. Para isso, propõe-se que seja conferida maior atenção ao agente público. Em um cenário de alta discricionariedade, o servidor público deve assumir a responsabilidade por um ambiente organizacional íntegro e zelar para que as decisões administrativas não sejam arbitrárias e desconectadas da realidade social. Portanto, para evoluir e avançar para um serviço público de qualidade e seguro sob o aspecto jurídico, é preciso quebrar paradigmas e desenvolver novos marcos legais e teóricos que deem suporte às inevitáveis transformações observadas na sociedade.

## **2. DA INTEGRIDADE MORAL À INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL: REFORÇANDO OS COMPORTAMENTOS HONESTOS**

A construção de caminhos exitosos para o combate à corrupção não pode estar amparada tão somente em medidas normativas que imponham aos agentes públicos o cumprimento de seus deveres institucionais, por meio do estabelecimento de regras e mecanismos de controle. É necessário o investimento em políticas que reforcem a postura dos funcionários públicos enquanto agentes promotores do bem-estar social<sup>593</sup>. Nessa perspectiva, a Convenção das Nações Unidas contra a

---

<sup>592</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. Conflictos de Interés. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, n. 1, 2011, p. 58.

<sup>593</sup> “A corrupção, enquanto fenômeno social, muito embora representa violação ao arcabouço normativo, antes, representa o corrompimento e a destruição das bases éticas e morais que permeiam e ajudam a conformar o Estado Democrático de Direito, representando uma agressão não apenas à estrutura do Estado, mas também à própria sociedade, a demandar, portanto, rígidas e eficientes ferramentas para o seu combate”. (FRIDRICZEWSKI, Vanir. *Ação de Improbidade Administrativa e Tutela do Meio Ambiente*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 10)

Corrupção, que entrou em vigor em dezembro de 2005, recomenda que seus signatários promovam a formação dos agentes públicos para desempenharem suas funções de forma correta e honrosa, tornando-os mais conscientes dos riscos da corrupção<sup>594</sup>. Essa advertência, demonstra que a preocupação com a corrupção vai muito além do estabelecimento de normas e medidas repressivas, colocando a ética como fator essencial para a prevenção da corrupção (art. 7, alínea b).

Dito isso, é preciso compreender que a mudança de concepção da cultura organizacional do serviço público impõe temperamentos aos dois sistemas de gestão que prevalecem na América Latina. Por um lado, o modelo burocrático weberiano, idealizado como um conjunto de regras e controles rígidos para fazer frente ao Estado patrimonialista, privilegiando o mérito e a manutenção de um corpo técnico profissional<sup>595 596</sup>. Por outro, a Nova Gestão Pública, modelo mais contemporâneo que introduziu uma estrutura gerencial voltada para o resultado, que evidencia a tensão entre o atingimento dos objetivos estatais e os valores éticos que devem orientar as ações dos servidores<sup>597</sup>.

Sobre a necessidade de resgate dos valores éticos e morais na Administração Pública, VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SANCHEZ admitem que, pelo fato de os agentes públicos também fazerem política, o paradigma burocrático estar em crise e

---

<sup>594</sup> ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, 31 de outubro de 2003. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acessado em 12 de março de 2017.

<sup>595</sup> Segundo destaca WEBER, "(...) solo la burocratización del Estado, y de la ley en general, brinda una posibilidad determinada de diferenciar drástica y conceptualmente un orden objetivo de los derechos subjetivos del individuo garantizados por aquel: separar el derecho público del derecho privado". (WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Libros Taurus, 1997, pp. 108-109)

<sup>596</sup> Muito embora a posição de MAX WEBER, de que bastaria um sistema burocrático para regular os interesses dos agentes, essa situação não se verificou na prática, o que corrobora a noção que não basta a edição de normas. Devem ser definidas estratégias que contemplem mecanismos coordenados, tanto legais como morais, que conduzam e orientem a atuação dos agentes públicos para a consecução das preferências coletivas.

<sup>597</sup> SOUZA E MELLO JR. afirmam que "(...) embora existam progressos empreendidos pelo governo brasileiro no sentido de garantir o mérito, a continuidade de pessoal, imparcialidade e profissionalismo no serviço público, e para manter um controle firme sobre a dimensão da força de trabalho, atualmente as práticas de gestão de recursos humanos no Governo Federal ainda tendem a se concentrar mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, ainda sob uma perspectiva burocrática e gerencial". (SOUZA, Fábio Jacinto Barreto; MELLO Jr, Edson. Gestão da força de trabalho na Administração Pública federal. In: SERRANO, André Luiz Marques; FRANCO, Víthor Rosa; CUNHA, Raissa Damasceno; IWAMA, Gabriela Yukari; GUARNIERI, Patricia. (Coord.). *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho*. Brasília: Enap, 2018, p. 18)

a Nova Gestão Pública não ser a solução para os dilemas morais, é chegado o momento de enfrentar a ética administrativa com a sua complexidade e buscar resposta que levem em consideração a dupla dimensão do serviço público: a democrática e a sistêmica. Diante deste quadro, os autores chamam atenção para a necessidade de uma maior articulação dos gestores públicos, pugnando que seja realizada uma leitura institucional das respostas sobre os dilemas morais por parte dos servidores<sup>598</sup>. Com isso, objetiva-se que estes agentes tenham elementos sólidos para enfrentar as reformas administrativas de “terceira geração”, relacionadas ao fortalecimento da dimensão moral e da ética pública<sup>599</sup>.

Para que as medidas destinadas ao enfrentamento da corrupção sejam efetivas, deve haver um investimento real em ações que modifiquem a maneira de agir do Estado. Alternativas viáveis, com potencial reformador, referem-se à concentração de esforços em medidas preventivas que garantam a integridade do poder público, tais como: i) o recrutamento e a seleção adequada de servidores públicos; ii) a criação de incentivos para a honestidade; iii) o mapeamento dos riscos associados às atividades e a adoção de medidas para mitigá-los; iv) o fomento à transparência ativa; v) a promoção da ética; vi) a definição de regras de comportamento; vii) o tratamento de situações de conflito de interesses; viii) o estabelecimento de canais de comunicação e recebimento de denúncias; e ix) a implementação de controles internos e de cumprimento, estes últimos acompanhados da efetiva responsabilização administrativa e civil dos agentes públicos (além da responsabilização criminal).

Ao não proceder desta forma, o Estado permanecerá como espectador dos casos de desvios éticos e corrupção, conformando-se com os danos causados e seus imensuráveis prejuízos, seja no sentido material, com o extravio de recursos públicos que seriam destinados ao atendimento das finalidades públicas, seja o prejuízo moral,

---

<sup>598</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos, 2016, p. 161

<sup>599</sup> Ao abordarem a postura que deve ostentar os agentes públicos ante os dilemas morais e conflitos de interesses, VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SANCHEZ concordam que é preciso que estes desenvolvam uma maior capacidade de análise (desenvolvimento da percepção moral), de raciocínio moral e de aplicação dos princípios e valores públicos às ações cotidianas, promovendo um desempenho moral adequado. (Ibidem. p. 170)

que confere à Administração a mácula de ineficiente e descompromissada com a aplicação consciente dos fundos públicos. Em defesa da pertinente atuação preventiva do Estado na implementação de mecanismos que efetivam a ética como modelo de gestão pública, BILHIM, RAMOS E PEREIRA sustentam que, “esta temática tem de ser abordada de uma forma integradora e não puramente legalista, estática, reparadora e/ou descritiva”<sup>600</sup>.

A integridade, nos termos propostos, não se resume àquelas ações que visam garantir um ambiente normativo, hierárquico e funcional propício ao desenvolvimento de um serviço público de qualidade. Pelo contrário, a integridade na Administração Pública relaciona-se com a noção de honestidade e confiabilidade que deve guardar o exercício da função pública, afigurando-se a antítese da corrupção e do abuso de poder<sup>601</sup>. Ao romper com a lógica do modelo burocrático, bem como da busca incansável pelo resultado, o modelo gerencial que contempla a ética em sua estrutura deve primar pelo fomento de uma cultura organizacional fundada na boa governança, em que o agente público se apresenta como um componente essencial para o resgate da confiança no sistema administrativo. Ao frisar a importância da ética na gestão pública, ROMÁN-MASEDO é enfática em dizer que “nadie quiere ser gobernado por políticos y funcionarios corruptos, inmorales o que actúen de acuerdo a procedimientos poco éticos”<sup>602</sup>.

Conforme defende a OCDE, os cidadãos somente confiarão nas instituições públicas, se perceberem que os órgãos públicos são utilizados para o bem comum. Para isso, sugere os seguintes passos para a construção dessa confiança: i) definição de uma missão clara para o serviço público; ii) salvaguarda de valores enquanto se processam mudanças; iii) concessão de poderes tanto aos servidores públicos quanto aos cidadãos para denunciar condutas inadequadas; iv) articulação de medidas de integridade em toda a Administração Pública; v) coordenação de medidas de integridade como requisito para o sucesso; vi) mudança de ênfase de execução para

---

<sup>600</sup> BILHIM, João; RAMOS, Ricardo; PEREIRA, Luís Miguel. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 14, 2015, p. 106.

<sup>601</sup> ARMSTRONG, Elia. Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. *United Nation, Department of Economics and Social Affairs*, 2005, p. 1.

<sup>602</sup> ROMÁN-MASEDO. Op. cit., 2001, p. 225.

prevenção; vii) antecipação de problemas; e viii) aproveitamento das novas tecnologias<sup>603</sup>.

Em texto que elenca recomendações para a integridade pública como estratégia contra a corrupção, a OCDE assume que “abordagens tradicionais baseadas na criação de mais regras, conformidade mais rigorosa e cumprimento mais rígido têm eficácia limitada”<sup>604</sup> – embora admita que possa haver uma maior predisposição para aderir a comportamentos éticos quando os agentes públicos percebem que podem ser responsabilizados pelo seu descumprimento<sup>605</sup>. Nessa perspectiva, a integridade apresenta-se como um dos pilares para o regular funcionamento das organizações públicas, da prevalência do público sobre o privado, do atingimento do interesse coletivo e do avanço social.

Na lógica de que a corrupção representa um sintoma do mal funcionamento da administração, não é difícil notar que, em um ambiente marcado por um tímido controle e um módico compromisso, os agentes públicos e instituições tendem à priorização das suas preferências, renegando a aplicação das leis e distanciando-se de sua finalidade. Essa conjuntura é bem observada por VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ, ao reconhecerem que, de uma maneira geral, os indivíduos tendem a se orientar por seus interesses pessoais, o que demanda por parte do poder público um maior controle sobre suas ações, como moderador desta disposição, fazendo com que haja cooperação para o bem do corpo social<sup>606</sup>.

Assim, ao constatarem que em não raras oportunidades o controle interno da moral é falho, os autores aquiescem que as inspeções e controles podem contribuir para que se modifiquem as posturas dos servidores<sup>607</sup>. A finalidade desta mudança é a de fazer com que a predisposição para o atendimento dos interesses privados seja substituída por um sentimento de coletividade, tornando o interesse público prevalente sobre as utilidades individuais. Essa condição impõe o acompanhamento por toda a

---

<sup>603</sup> OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Notas sobre Políticas de Administração Pública, n. 7, 2000a, p. 5.

<sup>604</sup> OCDE. *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*, Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade pública, 2017, p. 2.

<sup>605</sup> OCDE. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers, n. 14, 1996, p. 31.

<sup>606</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, p. 149.

<sup>607</sup> *Ibidem*.



sociedade e a atuação dos órgãos de controle, para que se previnam desvios e os transgressores sejam punidos. VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ sublinham que:

Naturalmente que las leyes son necesarias para atajar toda clase de conducta desviada, pero a veces no es suficiente, pues detrás de procedimientos administrativos impecables se puede esconder múltiples y numerosos delitos, que, a veces, solo es posible evitarlos si cada uno aplica a sus propias decisiones y acciones los límites que le marcan la moral para no desviarse de la orientación legítima en su trabajo<sup>608</sup>.

Portanto, é razoável admitir que em sistemas corrompidos, onde os agentes políticos não se orientam pelo interesse público, as normas aprovadas ou aplicadas por eles tendem a priorizar interesses pessoais e contribuem para que ocorram desvios. O quadro agrava-se, na medida que os agentes encarregados do controle (tomadores de contas) não repelem os vícios legais ou, ainda, interpretam as normas segundo suas preferências, levando a sociedade a suportar as consequências dessas ações.

Os reflexos dessa apatia social, ante a ausência de inconformismo quanto à existência de práticas corruptas, levam a uma desconfiança sobre o sistema político, exteriorizada pela falta de interesse da população em participar do processo eleitoral. Observada essa condição, surge uma atração natural de corruptos para a assunção dos postos de comando do país e um conseqüente afastamento do cidadão íntegro da vida política. Para o sistema democrático e, especialmente, para a integridade do poder público, esse movimento é devastador. A reprovação quanto aos rumos que a democracia de um país se projeta em hipótese alguma deve representar a condenação do modelo político, pois o resultado será o seu enfraquecimento, que tenderá ao mínimo democrático ao invés de uma democracia de qualidade<sup>609</sup>.

---

<sup>608</sup> Ibidem., p. 145.

<sup>609</sup> Em uma abordagem sobre os riscos para a democracia que essa onda de descrédito e desinteresse da população sobre a política pode ocasionar e da importância, mesmo que do ponto de vista ético, de se buscar uma democracia de qualidade como contramedida para a corrupção política, VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ sustentam que: “Un rasgo de la actual despolitización y apatía democráticas es que se cede a opacos espacios de decisión la toma de decisiones fundamentales sin ningún control democrático. Por ello, la defensa de la democracia de calidad en este momento histórico responde también a un temor ante la pérdida de capacidad del sistema político para procesar demandas y dar respuestas coherentes. Cuando la gente vota, elige representantes y políticas, y espera una cierta coherencia en la actuación de los elegidos con las políticas que prometieron defender. Ahora bien, si todos los aspirantes a representantes defienden lo mismo, si no hay opciones reales de políticas

Este cenário impõe o estabelecimento de políticas públicas voltadas ao resgate da confiança no sistema político e nas instituições. Logo, a implementação de um modelo de governança capaz de fortalecer a democracia deve sustentar-se em altos padrões de qualidade quanto à prestação dos serviços públicos e em um compromisso social e político com a boa gestão da coisa pública e com o atingimento dos fins sociais. Somente o fomento a uma cultura de integridade, que transforme as relações entre o poder público e a iniciativa privada, será capaz de reverter o sentimento de desesperança que impera nas democracias deficitárias, notabilizadas pelos altos índices de corrupção e pela reprovação do sistema político.

Nesse sentido, o atual Ministro da Controladoria-Geral da União, WAGNER ROSÁRIO, chama atenção para os riscos associados a falta de ética e cidadania de uma nação, relacionando esta condição aos altos índices de percepção da corrupção que assolam as sociedades contemporâneas. O Ministro recorda que a corrupção possui a capacidade de gerar consequências desastrosas para os fundamentos democráticos, especialmente a quebra de confiança do povo em seus representantes. Ademais, contribui de forma decisiva para a desigualdade social, a pobreza e a aplicação dos escassos recursos públicos em atividades não produtivas, frustrando as expectativas daqueles que seriam os maiores beneficiários de uma democracia de qualidade<sup>610</sup>.

Portanto, ao se assumir que a corrupção está associada às oportunidades de ganhos individuais em detrimento do proveito coletivo, deve-se admitir que os servidores públicos, notadamente aqueles que se encontram em posições de mando, necessitam de referenciais éticos e controles externos para que possam cooperar em prol do interesse público. Nesse sentido, de acordo com a OCDE, devem ser fomentadas estratégias públicas de integridade, focadas em pilares que favoreçam o

---

alternativas, dado el control sistémico de la agenda de gobierno; o si, existiendo alternativas, éstas son ficticias, pues, al final, en su ejercicio como representantes electos los gobernantes actúan dominados por prioridades y criterios ajenos a lo que la sociedad demanda y necesita, olvidando la lealtad a sus promesas y la preocupación por su sociedad, la pregunta obvia es para qué votar. La democracia de calidad pretende restaurar el derecho de los ciudadanos a gobernarse, y el derecho a hacerlo eligiendo gobiernos que los tratan como iguales”. (VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, p. 150)

<sup>610</sup> ROSÁRIO, Wagner Campos. Ética na Educação: a importância da educação como ferramenta de transformação de um país. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em Pauta: uma agenda para o país*. Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2018, p. 32.

estabelecimento um sistema coerente e abrangente, uma cultura anticorrupção e de prestação de contas<sup>611</sup>.

Quadro 4 - Recomendações da OCDE sobre integridade pública

SISTEMA	CULTURA	PRESTAÇÃO DE CONTAS
Gestão de alto nível comprometida com elevados padrões éticos e com o atendimento das normas jurídicas e institucionais.	Compromisso de toda a sociedade com a integridade pública, visando ao aumento da consciência coletiva e à intolerância com os desvios e a corrupção.	Adoção de modelos de gestão que contemplem controles internos e preocupados com os riscos à integridade do serviço público.
Definição de competências e responsabilidades institucionais de forma clara e objetiva, além do estímulo à cooperação interinstitucional.	Lideranças organizacionais íntegras, de comportamentos exemplares e que exercitem os valores associados à integridade.	Adoção de mecanismos eficientes de detecção, investigação e punição dos casos de corrupção e violações da integridade, conferindo transparência sobre os resultados.
Adoção de estratégias claras, que estabeleçam prioridades e objetivos institucionais, que contribuam para integridade, considerado o fator risco.	Estímulo à qualificação dos agentes públicos e ao seu comprometimento com os valores de integridade do serviço público, conferindo especial atenção ao sistema de recrutamento e seleção.	Constituição de órgãos de fiscalização internos e externos que garantam o cumprimento das normas e regulamentos, de forma independente e imparcial.
Institucionalização de regras, valores e altos padrões de conduta que favoreçam uma cultura organizacional aberta e que estimule a boa governança.	Capacitação contínua dos agentes públicos para aplicar padrões de integridade em suas atividades diárias, bem como para gerenciar situações de conflito de interesses.	Adoção de modelo de governança transparente, que estimule a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas pública, incluindo o acesso à informação e dados abertos.
	Fomento a um ambiente de trabalho participativo, íntegro e aberto às discussões sobre dilemas éticos, além de preparado para o recebimento de denúncias sobre possíveis violações da integridade.	

Fonte: OCDE, 2017 (elaboração própria)

Essa nova conjuntura deve refletir na escolha de agentes públicos comprometidos com a integridade do serviço público. Essa condição deve ser exigida tanto dos agentes políticos eleitos, como dos funcionários selecionados por meio de concurso público e daqueles escolhidos unicamente por critérios de confiança. Isso

<sup>611</sup> OCDE. *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*. Op. cit., 2017, p. 4.

indica que a seleção desses agentes deve considerar requisitos indispensáveis que, além do mérito, alcancem a sua vida privada e identifiquem fatores relacionados à plenitude do caráter e à conduta moral. Integrados ao serviço público, esses agentes devem ser bem treinados, estimulados e capacitados para a prestação de um serviço de qualidade, orientado à satisfação dos anseios sociais e do atingimento do interesse público. Essa condição deve ser constantemente avaliada, de modo que a excelência seja premiada e a insuficiência rejeitada.

Sobre a importância de se considerar o fator ético na seleção de agentes públicos, NEVADO-BATALLA MORENO recorda que é neste primeiro contato entre o agente e a Administração Pública que se firmam as balizas que irão orientar o exercício ético da função pública e o respeito à legalidade. Alerta o autor para o fato de que em muitas oportunidades são conferidas pouca atenção para este momento, ocasião em que são firmados os compromissos iniciais e são apresentados os propósitos e valores da organização. Essa apatia repercutirá no serviço e marcará toda a vida profissional do postulante, impactando sobremaneira o bom desempenho da missão institucional<sup>612</sup>.

Ainda sobre o mote de que o fortalecimento institucional representa importante ferramenta de prevenção à corrupção, observa-se que um ambiente de baixa integridade está mais suscetível às interferências externas. Isso pode ser observado nas frequentes tentativas de captura de políticas públicas por particulares, em que agentes e empresas utilizam de sua influência política e poder econômico para satisfazerem suas preferências, mesmo que isso signifique prejuízo para a coletividade. Além da eleição de representantes comprometidos com o interesse público, a seleção de agentes públicos sem vínculos partidários, orientados por uma postura ética e valores sociais nobres, constitui barreira eficiente e garantia de que a política pública será efetivamente destinada à melhora da qualidade de vida da população.

---

<sup>612</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Cumplimiento de la legalidad en la Nueva cultura de Gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 107.

Partindo-se de premissas básicas, nos subtópicos que seguem, serão exploradas algumas das dimensões relacionadas à integridade do serviço público, enfrentando aspectos de ordem individual, como a formação ética do indivíduo e seu ingresso no serviço, além de fatores estruturais, que reforçam que a adoção de estratégias de integridade para o setor público é promissora e apresenta forte potencial para o resgate da confiança e credibilidade do poder público.

## 2.1. FORMAR CIDADÃOS DE VALOR: O PRIMEIRO PASSO PARA SE FORTALECER A INTEGRIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A implementação de uma cultura de integridade pública tem início com a mudança de postura dos cidadãos, expressada pela intolerância com determinadas condutas, que vão desde pequenas transgressões a casos emblemáticos de corrupção. Esse ponto de inflexão deve representar o compromisso assumido por toda a sociedade com a justiça e a ética. Admitindo-se serem verdadeiros esses postulados, é preciso reconhecer que qualquer política que visa fomentar um modelo de integridade para a Administração Pública, necessariamente deverá enfrentar os traços culturais de indulgência com os desvios e estimular um debate social que tenha impacto direto na formação do indivíduo. Afinal, é inadmissível que as instituições públicas funcionem com base em valores e princípios que não reflitam o sentimento coletivo<sup>613</sup>.

Para que isso seja possível, portanto, defende-se que um modelo de combate à corrupção voltado ao revigoração da integridade dos indivíduos e instituições, focado na prevenção de desvios, deve concentrar esforços em eixos que alcancem os planos individual, familiar, educacional e institucional. Ou seja, deve-se adotar uma

---

<sup>613</sup> “Los valores generales de una sociedad inciden de forma determinante en el comportamiento ético tanto de la Administración como de las personas que trabajan en ella. Es difícil que cuando el patrón de valores que se defiende como el ideal en una sociedad es el interés particular, pretendamos que una parte muy importante de esa sociedad, como son las Administraciones públicas, opere con un modelo ético y de valores radicalmente contrario al general”. (SANZ MULAS, Andrés. Breves Reflexiones sobre Ética y Administración pública. *Observatorio de los Servicios Públicos*. Escuela de Relaciones Laborales de la UCM/FSAP, 2011, p. 8 *apud* NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Op. cit., 2004, p. 107)

estratégia de enfrentamento que contemple os mais variados aspectos da vida social do indivíduo, estimulando a consolidação de valores que repercutam em sua vida profissional, sejam no serviço público ou na iniciativa privada. Nessa perspectiva, MARTÍNEZ CHÁVEZ reforça que a transparência da função pública e a ética devem ser edificadas sob duas premissas fundamentais: a formação (educação, capacitação, adestramento e autoaprendizagem) e a transmissão de valores familiares (por meio dos exemplos diários vivenciados em casa e os aprendizados passados pelos pais)<sup>614</sup>.

Sendo assim, no plano individual impõe-se uma mudança de postura do cidadão, que leve à compreensão de que as ações por ele praticadas são o reflexo da sociedade. Ao admitir certos desvios, se solidarizar com agentes políticos envolvidos em escândalos de corrupção (em razão de preferências individuais ou afinidade), deixar de se insurgir contra atitudes ilegais, que sustentam privilégios e abusos de poder, o indivíduo torna-se conivente com essas práticas e alimenta o sentimento de impunidade que impera nas sociedades mais tolerantes com a corrupção. A transformação cultural inicia-se com a boa formação do indivíduo, com o estímulo aos valores éticos e morais, passados de geração em geração pela combinação de ensinamentos semeados nas relações familiares e no convívio social.

Esse plano é a chave para a formação de uma consciência individual recheada de valores fundados na integridade de caráter, na formação ética e na honestidade. A construção dessas convicções passa pelo discernimento daquilo que é correto e o que deve ser censurado. Decorre, portanto, do aprendizado pela convivência familiar e social e dos princípios morais que são assimilados. ADAM SMITH recorda que a verdadeira virtude não pode ser alcançada pelo simples desejo de ser reconhecido socialmente. O indivíduo deve ser aquilo que seria admitido socialmente, remetendo-se a um juízo interno de autoaprovação ou de reprovação por quem pratica a ação<sup>615</sup>.

---

<sup>614</sup> MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel. *La ética como factor primordial de la función pública*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá. Octubre de 2003, p. 2. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047706.pdf>. Acessado em 2 de julho de 2019.

<sup>615</sup> SMITH, Adam. *La Teoría de los Sentimientos Morales*. Madrid: Alianza, 2004, p. 230.

É com a consolidação desses valores na esfera pessoal, que a estratégia de integridade aplicada no plano institucional cumprirá sua função como linha de defesa. Ou seja, na medida em que o indivíduo norteia suas ações em consonância com os valores, princípios e crenças que adquiriu no decorrer da vida, especialmente na fase da formação do caráter, acaba se tornando um fiscal zeloso da coisa pública e desabonador dos desvios revelados. Daí a utilidade de se resgatar valores sociais esquecidos, da reprovação de atos de corrupção e da repulsa aos desvios. Dito de forma propositiva, revela-se a importância do franco debate político, da argumentação em cima de ideias e fatos que produzam avanços sociais e ampliem os espaços democráticos, o respeito às regras, inclusive aquelas que visam estabelecer padrões éticos, além da busca pela primazia do coletivo sobre o individual.

No entanto, para se alcançar esse ideal, essas práticas devem ser transformadas em hábitos, repetidas e ensinadas, preferencialmente desde a origem. Não se deve desconsiderar que o sentimento individualista é inerente à condição humana. Portanto, direcionar as ações particulares para o atendimento da coletividade é um exercício que deve ser praticado, na certeza de que ao beneficiar o conjunto dos cidadãos, o indivíduo será diretamente favorecido. O sentimento que deve prevalecer no campo da moral, quando se está diante de uma reprovação social, é a vergonha, enquanto a aprovação se revela pelo reconhecimento e senso de orgulho. Essas punições e recompensas morais devem compor o arcabouço que rege a vida das pessoas, não se restringindo às advertências promovidas pelas regras formais.

Sendo a família o primeiro contato do indivíduo e o referencial para uma vida em sociedade, é neste nível em que a consciência ética e moral se forma e se cristaliza. Os exemplos de honestidade e as atitudes que reforçam sua importância são valores repassados cotidianamente por pais, professores e amigos, e possuem influência determinante no caráter do indivíduo. Estímulos negativos na infância, mensagens veladas de que é possível pequenas transgressões e pequenas mentiras são alimentos para os desvios e repercutem na formação de adultos condescendentes com práticas corruptas. BARBUGIANI adverte sobre os danos de pregações sobre honestidade no núcleo familiar, sem que venham acompanhadas de atitudes

contundentes de reprovação das práticas corruptas ou que sejam indiferentes à ética e à moral<sup>616</sup>.

É no contexto familiar, na convivência diária com os pais, que o indivíduo irá aprender os valores que servirão de norte para a sua vida. WHITE frisa que a primeira professora da criança é a mãe. E nessa missão, ela representa a oportunidade primária de moldar o caráter dos filhos para o bem ou para o mal. São as lições de como lidar com as pequenas situações do dia a dia, de como se portar e dar respostas aos problemas cotidianos que, em grande parte, serão assimiladas por esses jovens e estabelecerão os limites e os referenciais éticos e morais para a vida adulta<sup>617</sup>. Nesse sentido, COLES realça que o exemplo é o mais poderoso ensino moral que os adultos podem oferecer às crianças. Essas experiências representam a verdadeira postura que se espera e que merecem ser repetidas<sup>618</sup>.

Nessa conjuntura, os valores aprendidos no ambiente escolar completam a etapa elementar da formação ética do indivíduo. Associados aos valores repassados no cotidiano pela família, também a escola, os professores e os colegas de caminhada serão determinantes na aplicação em sociedade daquilo que é aprendido individualmente. Ou seja, sem a supervisão direta dos pais, o indivíduo será estimulado a exercitar os valores aprendidos e conviver no microambiente escolar com os dilemas de uma vida em sociedade. Nesse cenário, terá a oportunidade de testar seus limites, experimentar frustrações e conquistas, lidar com seus sentimentos e, ainda, renunciar a alguns de seus desejos individuais em prol da coletividade.

Os professores, nesse círculo, cumprem um papel decisivo na formação do caráter dos jovens. Além da autoridade que exercem sobre os aprendizes, com o respaldo da escola e dos pais, os educadores desempenham a função de mediadores dos conflitos internos e externos dos estudantes. Constituem referenciais para a solução dos dilemas morais observados individualmente, inclusive nas disputas pela prevalência de ideias, que muitas vezes transbordam para querelas físicas. O

---

<sup>616</sup> BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. A corrupção como fenômeno sociocultural: mecanismos de atenuação e contenção. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017, p. 32.

<sup>617</sup> WHITE, Ellen Gould Harmon. *Educação*. 9ª ed. São Paulo: Casa Publicadora Brasileira, 2010, p. 275.

<sup>618</sup> COLES, Robert. *Filhos éticos e responsáveis*. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 37.



protagonismo da escola, nessa circunstância, é fundamental para que sejam minimizadas as injustiças e mazelas de cunho emocional que podem refletir negativamente na vida desses sujeitos, como os indesejados resultados proporcionado pela prática de *bullying*<sup>619 620</sup>.

Além disso, são nos bancos escolares que os jovens se veem diante de conflitos que precisam ser resolvidos individualmente, sem a participação de agentes externos, como os pais. O convívio com normas de conduta e punições pelo seu descumprimento no contexto escolar talvez represente o primeiro contato com regras sociais que irão se deparar. Ademais, as avaliações por objetivos impõem aos estudantes a assunção das consequências pela falta de estudo, frustrações e reprovações e, por outro lado, os benefícios gerados pelo mérito, ocasionando o reconhecimento social de sua conquista. Como bem pontuado por ROSÁRIO,

(...) é inquestionável que a ética é elemento fundamental em um sistema de educação que se propõe a transformar indivíduos e a realidade social pela mudança de cultura. Ao expandir o seu conceito e sua aplicação, compreendemos ser o ambiente escolar o mais adequado para a formação de um indivíduo íntegro, cujo comportamento deve ser pautado por valores e princípios morais<sup>621</sup>.

---

<sup>619</sup> O *bullying*, evidenciado como uma preocupação real nos bancos escolares, refere-se à prática intencional e reiterada de violência física ou psicológica, praticada por um indivíduo ou grupo de indivíduos, em razão de uma relação de poder, proporcionando sofrimento intolerável ao seu alvo e danos permanentes na autoestima e crescimento do indivíduo, que pode levar a atitudes extremas indesejáveis.

<sup>620</sup> BRASIL. Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015. "Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*bullying*)". Os principais objetivos do programa previstos no art. 4º da referida norma são:  
I - prevenir e combater a prática da intimidação sistemática (*bullying*) em toda a sociedade;  
II - capacitar docentes e equipes pedagógicas para a implementação das ações de discussão, prevenção, orientação e solução do problema;  
III - implementar e disseminar campanhas de educação, conscientização e informação;  
IV - instituir práticas de conduta e orientação de pais, familiares e responsáveis diante da identificação de vítimas e agressores;  
V - dar assistência psicológica, social e jurídica às vítimas e aos agressores;  
VI - integrar os meios de comunicação de massa com as escolas e a sociedade, como forma de identificação e conscientização do problema e forma de preveni-lo e combatê-lo;  
VII - promover a cidadania, a capacidade empática e o respeito a terceiros, nos marcos de uma cultura de paz e tolerância mútua;  
VIII - evitar, tanto quanto possível, a punição dos agressores, privilegiando mecanismos e instrumentos alternativos que promovam a efetiva responsabilização e a mudança de comportamento hostil;  
IX - promover medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, com ênfase nas práticas recorrentes de intimidação sistemática (*bullying*), ou constrangimento físico e psicológico, cometidas por alunos, professores e outros profissionais integrantes de escola e de comunidade escolar.

<sup>621</sup> ROSÁRIO, Wagner Campos. Op. cit., 2018, pp. 25-26.

É nessa fase que o indivíduo acaba se deparando com marcantes dilemas morais, evidenciados pela utilização de “artifícios” para atingir os resultados sociais. A popularmente conhecida “cola” possivelmente represente o mais emblemático desses recursos. Essa prática, por mais simplista que possa parecer, desvela a existência de caminhos que exigem menos esforços e que proporcionam benefícios equivalentes ou superiores aos dos sujeitos que agiram com lisura. Porém, quando descoberto este ardil, as consequências são odiosas. Tal revelação confere ao indivíduo a pecha de impostor, fazendo com que suporte toda a reprovação social de sua conduta, marcada por um sentimento de vergonha e rejeição. Se não orientado sobre as consequências reprováveis desse ato na juventude, o ato de esperteza tem a capacidade de moldar a conduta do adulto no ambiente social e institucional, contribuindo para um ambiente permissivo.

Superado o período coincidente com o atingimento da maioridade civil, o indivíduo habilita-se a entrar no mercado de trabalho, movido pela busca da independência financeira. Nessa ocasião, depara-se com duas escolhas essenciais a seguir que irão orientar suas ambições: lançar-se na iniciativa privada, correndo todos os riscos e vantagens inerentes às profissões liberais, com possibilidade de ganhos financeiros substanciais, ou dedicar-se à função pública, mais estável, com maiores garantias e menos possibilidade de retornos financeiros, atraídos pela possibilidade de fazer a diferença na vida dos cidadãos, através da participação, formulação e execução das políticas públicas.

O exercício da atividade pública, se bem executado, pode constituir fator de motivação individual, alimentada pelo reconhecimento social e institucional da atividade, pela satisfação de ordem pessoal e sentimento de pertencimento, além da estabilidade financeira e garantias trabalhistas. Registre-se, porém, que ao ingressar no serviço público, o agente deve ter em mente que esses fatores são secundários, ainda que desejáveis, sendo que o atendimento da finalidade pública dever orientar seus sentimentos.

Ao comentar sobre a opção profissional de seguir no serviço público, DIEGO BAUTISTA ressalta que o servidor não pode pretender enriquecer na função pública. Aponta que os resultados dos esforços coletivos, dos impostos pagos pelo contribuinte

e da confiança depositada na Administração impedem que esses agentes se dediquem à atividade pública como se atuassem no mercado, sujeitos aos riscos associados aos negócios privados e à obtenção de altos lucros. Dito de outra forma, o acadêmico sustenta que a função pública existe para atender a pluralidade das demandas cidadãos e, para isso, possui objetivos bem delimitados. Assim sendo, conclui que quando os indivíduos enriquecem no exercício da função pública, invariavelmente isso se dá por meio de transações ilícitas e práticas corruptas<sup>622</sup>.

No mesmo sentido, HUGHES ressalta que as garantias conferidas aos agentes públicos são destinadas justamente para compensar as possibilidades de ganhos do setor privado e para garantir o atendimento do interesse público. Dessa forma, aponta que a estabilidade no cargo confere proteção quanto às trocas de governo e alterações no jogo político. Salienta que esta condição obsta atitudes de submissão aos chefes imediatos, em razão da impossibilidade de serem dispensados de forma arbitrária. Outrossim, sustenta que a manutenção do vínculo de emprego promove a continuidade das políticas públicas e tem a capacidade de reforçar a lealdade dos agentes com os desígnios estatais. Portanto, segundo o autor, a condição de estabilidade evita que o Estado seja utilizado para fins privados, na medida em que o servidor de carreira se torna defensor implacável dos interesses públicos<sup>623</sup>.

Sem embargo, deduz-se que, ao atuar prioritariamente segundo seus interesses, o agente público desvia-se do ideal social, enfraquece as instituições a que pertence e confere descrédito ao sistema. Conforme sublinham VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ, essa condição pode ser claramente observada naqueles políticos que se prestam a esta atividade tão somente no intuito de se enriquecer e beneficiar aqueles que pertencem às suas relações privadas. Isto é, ao agirem dessa forma, acabam por desprestigiar toda a classe política, incutindo no cidadão a crença de que a política é algo negativo, manchado e desprezível<sup>624</sup>.

---

<sup>622</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar. De la res pública a la res privada ¿realmente no hay alternativa? *Dilemata*, año 1, n. 1, pp. 137-151, 2009, p. 145.

<sup>623</sup> HUGHES, Owen E. La nueva gestión pública. In: *Lecturas de Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 101-132, 1996, p. 112.

<sup>624</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, p. 159.

Assim, é a partir das escolhas individuais sobre o caminho a percorrer que o plano institucional ganha relevo e que são evidenciadas as virtudes e as fraquezas. Em outras palavras, é o terreno em que sobressai a integridade ou a corrupção. É nesse estrato que devem ser exercitados os valores aprendidos na formação do indivíduo, alimentados no contexto familiar e colocados à prova no mercado de trabalho, local em que os sujeitos serão testados e desafiados a se manterem íntegros, frente às tentações de auferirem ganhos superiores capazes de atenderem suas preferências individuais.

Apesar de não fazer parte dos objetivos desta investigação aprofundar as posturas individuais dos sujeitos nos ambientes institucionais privados, acredita-se ser relevante tecer algumas considerações sobre esta vertente para uma melhor compreensão da integridade pública. Nesse sentido, o subtópico que segue busca estabelecer algumas interfaces entre os planos institucionais público e privado. Afinal, qual o sentido de se definir uma estratégia de integridade para o setor público sem que as empresas privadas que com ele se relacionam estimulem valores éticos e adotem mecanismos que previnam práticas corruptas?

## 2.2. A INTEGRIDADE NO PLANO INSTITUCIONAL PRIVADO E SUAS INTERFACES COM O SETOR PÚBLICO

Perspectiva pouco abordada quando se fala em combate à corrupção, a relação operada entre as empresas privadas e o setor público constitui fonte de risco para um ambiente corrupto, na medida que as amplas possibilidades de ganhos acabam por estimular as concorrências desleais, os favorecimentos, as trocas de favores e os desvios de finalidade. Logo, para se aprofundar a integridade no serviço público, é preciso compreender a integridade no setor privado, e de que forma esta é determinante para a manutenção de ambientes públicos saudáveis e éticos.

A despeito de os indivíduos na iniciativa privada associarem-se para fins concorrentes direcionados ao atingimento dos objetivos empresariais e, secundariamente, aos fins sociais, não se pode perder de vista que essa busca deve-

se pautar por valores éticos e morais. Afinal, embora se reconheça que na iniciativa privada existe a possibilidade de maiores benefícios financeiros, o exercício da atividade privada não pode estar dissociado dos valores públicos, ligados à responsabilidade social das empresas, aos direitos humanos, à preservação do meio ambiente saudável e à consecução de projetos que impactem positivamente na vida das pessoas.

Refletindo sobre as conexões entre o público e o privado, BARBUGIANI chama atenção para o fato de que nos últimos anos o combate à corrupção tem-se concentrado prioritariamente na esfera pública, especialmente sobre as condutas dos servidores. Não obstante, o autor verifica diversos pontos de contato entre essas dimensões, como ocorre nas contratações de empresas ou preenchimento de cargos de livre nomeação. Outrossim, aponta que até mesmo em relação aos servidores ocupantes de cargos efetivos incorporados ao serviço público por mérito, não é possível considerá-los alheios ao tecido social a que pertencem somente pelo fato de terem assumido uma função estatal<sup>625</sup>.

Sendo assim, é possível observar que as estratégias de combate à corrupção normalmente são focadas em controles sobre as ações dos agentes públicos, no intuito de reprimir condutas desonestas. Parte-se do pressuposto que estes agentes, pela facilidade de dispor da coisa pública, acabam cedendo aos interesses individuais, transgredindo normas e aceitando vantagens. Porém, comumente se negligencia que nessa relação fraudulenta existe a figura do corruptor, que coincide, na maioria das vezes, com as empresas que contratam com o setor público ou agentes do setor privado que buscam obter vantagens indevidas.

Em texto que aborda a importância da ética na educação como ferramenta de transformação de um país, ROSÁRIO aponta que a educação cidadã não deve ser assumida como políticas isoladas de órgãos governamentais, ou mesmo de pequenos grupos da sociedade civil, com alcance limitado. É essencial que ocorra um engajamento generalizado, a participação ativa das esferas de poder e o envolvimento da sociedade, em um grande pacto pela consolidação de uma cultura ética no país<sup>626</sup>.

---

<sup>625</sup> BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. Op. cit., 2017, p. 26.

<sup>626</sup> ROSÁRIO, Wagner Campos. Op. cit., 2018, p. 28.

Conforme externado no subtópico anterior, quando se assumiu a importância da formação do indivíduo para que uma estratégia de integridade tenha sucesso, é preciso reconhecer a premência de um esforço coletivo para que valores associados à integridade passem a nortear as condutas individuais. Dito de outra forma, sobressai a parcela de responsabilidade individual dos cidadãos para a transformação das instituições públicas e privadas, não sendo razoável atribuir aos agentes públicos, especialmente aqueles com poderes decisórios, a missão solitária de reverter o ciclo vicioso da corrupção e criar um ambiente cooperativo que priorize o interesse comum.

Por outro lado, nota-se que os meios de comunicação acabam por revelar uma tendência de noticiar somente o ângulo dos agentes públicos que foram corrompidos e que se envolveram em fraudes. As entidades privadas implicadas em escândalos de corrupção são geralmente apresentadas como vítimas de um sistema pernicioso. É retratado um cenário em que o pagamento de propinas é exigido para que as empresas possam sobreviver e superar os obstáculos burocráticos de um mercado desigual e injusto. A opinião pública, nesse encadeamento, acaba sendo fortemente influenciada pela mídia que, por vezes controlada por agentes corruptos, ao invés de reprovar essas condutas sob o aspecto moral, acaba ressaltando as consequências que podem decorrer da falência das empresas, o número de funcionários que seriam afetados e os danos à economia nacional.

Quando muito, os canais de comunicação atribuem a responsabilidade pelas ilegalidades a determinados atores que, resguardados por um expressivo poder financeiro e amparados por advogados bem pagos, acabam minorando as consequências sociais e refreando os resultados punitivos. Com isso, apenas medidas paliativas são adotadas, reforçando uma reprovação social aquém do desejável. Ademais, as campanhas de conscientização, em razão da limitação orçamentária e das opções políticas, tendem a direcionar seus esforços para ações de repressão da corrupção pública, à recuperação dos ativos desviados e à punição dos agentes públicos envolvidos, desconsiderando o impacto positivo das ações preventivas no tecido social.

Consoante se observa nos recentes casos de corrupção descobertos no Brasil (especialmente em razão da deflagração da Operação Lava Jato), construtoras estavam supostamente sendo submetidas a pressões de políticos para o pagamento

de propinas para financiar campanhas eleitorais e projetos de poder das agremiações partidárias. Segundo apurado, trocava-se dinheiro por facilidades, como financiamentos a preços subsidiados por bancos públicos, contratos milionários associados à exploração de petróleo etc. Contudo, embora tenham sido constatadas práticas corruptas, não é relevante perquirir se eram as empresas que aliciavam os agentes públicos ou se estes que eram compelidos a pagar por facilidades. O que realmente importa é a compreensão coletiva de que todas as partes têm sua cota de responsabilidade e devem responder na medida das ações irregulares que praticam.

Nessa lógica, por uma iniciativa da Organização das Nações Unidas, foi anunciada no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça, e oficializada em julho de 2000, um pacto que instiga as empresas privadas a assumirem um compromisso de sustentabilidade e cidadania, traduzido em princípios relacionados aos direitos humanos, às relações de trabalho, ao meio ambiente e ao combate à corrupção em todas as suas formas<sup>627</sup>. A proposição revela uma preocupação real sobre os efeitos da globalização no mundo em desenvolvimento e sua sustentabilidade em razão da concentração do poder econômico e fragmentação social. Os dez princípios deste pacto podem ser resumidos no quadro que segue.

Quadro 5 - Princípios do Pacto Global

PRINCÍPIOS DO PACTO GLOBAL	
Direitos Humanos	1. As empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; e 2. Assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos.
Trabalho	3. As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; 4. A eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório; 5. A abolição efetiva do trabalho infantil; e 6. Eliminar a discriminação no emprego.
Meio ambiente	7. As empresas devem apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; 8. Desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; e 9. Incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientais amigáveis.
Anticorrupção	10. As empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas inclusive a extorsão e a propina.

Fonte: ONU, Pacto Global, 2000.

<sup>627</sup> ONU. Pacto Global. Os 10 Princípios. New York, 26 de julho de 2000. Disponível em <https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>. Acessado em 26 de setembro de 2019.

Por fim, nota-se que mesmo que as empresas sejam contrárias à adoção de práticas corruptas para prosperarem no mercado, seus colaboradores e funcionários podem estar orientados à utilização de subterfúgios ilegais para se manterem em evidência e progredirem na empresa. Essa situação decorre precipuamente do ambiente competitivo a que estes sujeitos estão expostos, em que o atingimento de metas de desempenho representa o sucesso pessoal ou fracasso profissional. Em uma sociedade em que as regras não são respeitadas, os valores morais estão corroídos e os objetivos sociais são vistos como deveres do Estado e não como compromisso de todos os seus cidadãos, os indivíduos são propensos a realizarem o que for preciso para atender sua ordem de preferências individuais, mesmo que isso implique na transgressão de regras, traição às suas crenças e prejuízo à coletividade.

Por esse ângulo, mostra-se relevante o investimento contínuo na formação do caráter individual, sendo que o estímulo moral e ético observado na fase da infância deve ser perpetuado na vida adulta e continuamente fomentado, de modo que o sujeito não se desvie desses valores. Isso é necessário, posto que é observado no comportamento humano a elaboração de desculpas propícias a atenuar os desajustes de suas condutas, evitando conflitos internos. Vale dizer, com o objetivo de suportar os efeitos morais de suas ações (alusivo ao peso na consciência), o indivíduo busca explicações que confirmam temperamentos aos seus erros. Trata-se de subterfúgios da mente, racionais ou inconscientes, que visam compreender suas ações como algo escusável e próprio, justificadas pelo atingimento dos resultados. Nessas ocasiões são comumente utilizadas frases do tipo: os fins justificam os meios empregados, não sabia que essa prática era reprovável, todos agem dessa forma no setor, temos que dançar conforme a música, dentre outros.

Ilustrativamente, vale mencionar também o estudo promovido pelo organismo internacional Alliance for Integrity em guia sobre a integridade profissional. No documento são destacadas as dez desculpas mais comuns para um comportamento corrupto. São elas: i) eu não sabia que era corrupção; ii) não fiz por mim, fiz pela minha empresa!; iii) ninguém perde, na verdade, todos saem ganhando; iv) é assim que se faz negócios por aqui; v) se a gente não fizer, alguém fará; vi) ninguém consegue fazer a diferença sozinho; vii) precisamos de parceiros para agilizar as coisas; viii) um



programa anticorrupção é muito caro!; ix) de todo jeito, só se vai atrás das grandes empresas; e x) eu não sei como reagir à corrupção!<sup>628</sup>

### **3. A INTEGRAÇÃO DA ÉTICA NA GESTÃO DE PESSOAS: A ESSENCIALIDADE DE ATRAIR E SELECIONAR PESSOAS HONESTAS E MANTÊ-LAS ÍNTEGRAS**

O estabelecimento de uma infraestrutura de integridade impescinde da adequação dos sistemas administrativos à atual realidade social, em que o cidadão reivindica maior transparência e prestação de contas sobre atos praticados em nome do poder público. Essas exigências impõem a integração de valores e princípios nos modelos de gestão administrativos, elevando a ética a uma condição de destaque. A mudança de atitude almejada confere legitimidade às ações estatais, além de promover a longo prazo uma autêntica transformação da cultura organizacional.

Segundo STEVE ALBRECHT, CHAD ALBRECHT, CONAN ALBRECHT E MARK ZIMBELMAN, ao se referirem às cinco estratégias mais utilizadas pelas organizações para estimularem uma cultura de honestidade e elevados estandartes éticos, é preciso: i) garantir um comportamento apropriado da alta administração; ii) contratar o tipo certo de funcionários; iii) comunicar as expectativas da organização e exigir uma confirmação periódica e por escrito de sua aceitação; iv) criar um ambiente de trabalho positivo; e v) desenvolver uma política eficaz para lidar com os casos de fraude<sup>629</sup>.

O principal desafio na pretensão de acomodar a ética nas políticas de gestão de pessoas consiste em readaptar as estruturas burocráticas, fazendo com que o servidor público se torne o elemento central de gestão. Conforme esclarece ABRUCIO, nas últimas décadas, as reformas administrativas produzidas na América Latina conferiram pouca atenção ao fator humano e à gestão de pessoas. Diante desta

---

<sup>628</sup> Cf. ALLIANCE FOR INTEGRITY. *No Excuses! Combatendo as 10 desculpas mais comuns para um comportamento corrupto: um guia de bolso para a integridade profissional*. São Paulo, 2016.

<sup>629</sup> ALBRECHT, W. Steve; ALBRECHT, Chad O.; ALBRECHT, Conan C.; ZIMBELMAN, Mark F. *Fraud Examination*. 4ª ed. Ohio: Cengage Learning, 2012, p. 71.

constatação, o autor concorda que “sem enfrentar esta questão, a modernização de seus governos está fadada ao fracasso”<sup>630</sup>.

A modificação da concepção de gestão pública revela uma preocupação concreta com as competências humanas, que vai além da capacidade técnica dos agentes para alcançar metas e resultados. A quebra de paradigmas exige que a Administração dedique esforços para o estabelecimento de ambientes virtuosos e éticos, propícios ao desenvolvimento de serviços de qualidade e que atenda exclusivamente ao interesse público. VILLORIA MENDIETA recorda que essa necessária reconfiguração deve ser promovida com prudência, a fim de que sejam preservados os indispensáveis valores democráticos-constitucionais<sup>631</sup>.

Seria forçoso imaginar que uma política de integridade orientada à prevenção, detecção e punição de atos de corrupção, irregularidades e desvios teria sucesso sem que fossem promovidas alterações profundas nos modelos gerenciais vigentes. Os setores ocupados da gestão de pessoas, as áreas estratégicas e aquelas dedicadas às atividades de auditoria, corregedoria e promoção da ética e da integridade organizacional precisam somar esforços e trabalhar de forma articulada para que os agentes públicos pautem continuamente suas ações por valores de honestidade e probidade. Isto é, a integração da ética na gestão administrativa reclama ações coordenadas que dispensem cuidados à estruturação de modelos de gestão atentos aos fatores humanos e orientados à vida funcional dos agentes públicos e à sua formação.

Objetivamente, sustenta-se que os valores e princípios passem a ser considerados elementos-chaves da gestão administrativa, com repercussões tangíveis nos processos de recrutamento, seleção, formação inicial, capacitação continuada, avaliação de desempenho, progressão na carreira e ascensão aos postos de comando. Além da integração da ética como ingrediente prevalectente na infraestrutura administrativa, é crucial garantir que os agentes que não se amoldam a

---

<sup>630</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, 2005, p. 412.

<sup>631</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 1, 2011, p. 62.

essa nova realidade e que insistem em transgredir sejam efetivamente anulados e punidos.

Salienta-se que, para que seja viável enfrentar os desafios associados à gestão de pessoas, as diretrizes que irão orientar os comportamentos esperados e rejeitados devem estar dispostas em documentos acordados e afiançados por todos os servidores e gestores da organização. Esse compromisso denota a importância de expor claramente os valores e regras que nortearão a atuação dos agentes e as consequências do seu descumprimento. Do mesmo modo, sinalizam que as repercussões das condutas desajustadas devem impactar decisivamente a vida funcional dos agentes infratores. Além dos prejuízos de ordem moral, as falhas devem trazer dificuldades para o avanço da trilha desenhada para o seu progresso na carreira pública.

Conforme esclarece POU MUNT, o estabelecimento de uma infraestrutura compatível, as adaptações na política de gestão de pessoas e a definição de um arcabouço normativo consistente representam os elementos que permitirão consolidar na organização o instrumental para uma gestão administrativa fundada na ética<sup>632</sup>. É o sucesso dessas medidas que irá conferir temperamentos aos modelos de administração contemporâneos, tornando-os mais receptivos às demandas sociais. Além disso, possibilitará que o agente público passe a ser percebido como agente de transformação social e como responsável direto pela qualidade dos serviços oferecidos à população.

### 3.1. CONDIÇÕES ORGANIZACIONAIS IDEAIS PARA A ATRAÇÃO DE SERVIDORES HONESTOS

Realizada uma primeira abordagem sobre a importância da ética para a gestão de pessoas, é conveniente avançar sobre as condições organizacionais ideais para que o serviço público seja realmente atrativo para pessoas idôneas. Vale dizer, perquirir sobre quais os requisitos que a Administração deve ostentar para que

---

<sup>632</sup> POU MUNT, Guillermo. Integración de la ética en la gestión de las personas y los medios para lograr la sostenibilidad del cambio. *Cuadernos de Difusión*, v. 10, n. 18-19, 2005, p. 81.

sujeitos de boa índole, de princípios e valores se interessem pela carreira pública. Além do mais, uma vez integrados à Administração, é oportuno indagar de que forma esses sujeitos podem contribuir para a manutenção de ambientes saudáveis, que favoreçam a recuperação da credibilidade das instituições públicas.

Na perspectiva da Administração, deve-se reconhecer a importância de um bom recrutamento. De maneira geral, é preciso comunicar claramente aos postulantes dos cargos públicos o que se espera daqueles que irão ocupar os postos de trabalho, quais serão suas funções e responsabilidade, sua carga de trabalho, remuneração, garantias, benefícios e plano de carreira. Outrossim, é fundamental esclarecer ao candidato o que é preciso para progredir e em quanto tempo e sob quais condições alcançará o horizonte traçado pela organização.

Dentro da noção de que a ética passa a ser incorporada às políticas de gestão de pessoas, a primeira mensagem a ser repassada (que deve ser acompanhada de medidas concretas) é que os postos de trabalho oferecidos no serviço público estão abertos tão somente aos sujeitos que ostentam atitudes morais, valores públicos e princípios éticos. Vale frisar, o poder público precisa sinalizar à sociedade que não admitirá em seus quadros, pessoas que revelem condutas morais inapropriadas e que possuem caráter duvidoso. VILLORIA MENDIETA argumenta que “es absolutamente necesario realizar procesos de reclutamiento en los que se busque atraer a las personas con actitudes más positivas hacia la labor de la Administración, con tendencias más altruistas, con elementos vocacionales de servicio público”<sup>633</sup>.

Ao investigarem a natureza das fraudes e as razões que levam os indivíduos a praticarem ações desta natureza, STEVE ALBRECHT, CHAD ALBRECHT, CONAN ALBRECHT E MARK ZIMBELMAN afirmam que somente o fato de uma organização não avaliar com cuidado os candidatos que postulam vagas de emprego, invariavelmente contará com pessoas desonestas e sofrerá as consequências desta decisão, mesmo que possua mecanismos de controle adequados<sup>634</sup>. Os autores alertam para o fato de que muitas pessoas, quando expostas a situações de pressão e oportunidades,

---

<sup>633</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, p. 64.

<sup>634</sup> ALBRECHT, W. Steve; ALBRECHT, Chad O.; ALBRECHT, Conan C.; ZIMBELMAN, Mark F., Op. cit., 2011, p. 103.

tendem a ceder às tentações e praticarem ações desonestas, inclusive diante da possibilidade de enfrentarem as consequências negativas destas decisões<sup>635</sup>. Esse fato demanda uma atenção especial dos responsáveis pelas políticas de contratação. Para justificarem a assertiva, os autores relatam o caso de uma empresa que decidiu treinar todas as pessoas associadas às decisões de contratação e que avaliou minuciosamente três referências de antecedentes de cada postulante. Os resultados apresentados indicaram que 13% dos indivíduos que teriam sido contratados sem que essas medidas fossem adotadas foram desclassificados em razão de problemas não revelados<sup>636</sup>.

Na perspectiva do postulante ao cargo, é apropriado rememorar posição externada neste capítulo, quanto ao momento de decisão dos sujeitos por uma carreira no setor público. Na oportunidade, ressaltou-se que essa atividade profissional pode constituir fator de motivação individual, especialmente em razão do reconhecimento social da função exercida, do sentimento de pertencimento e da estabilidade. Associado a esses fatores, adiciona-se que o agente deverá considerar nas suas opções: a existência de investimento estratégico na carreira pretendida, o nível de dificuldade e a satisfação gerada.

Verificada a complexidade do comportamento humano, seria improdutivo a tarefa de detalhar as variáveis que determinam as escolhas individuais. Isso porque a satisfação dos desejos e necessidades são muito pessoais. Contudo, é possível compreender que existem fatores que compõem uma “cesta de utilidades” comuns, que podem ser percebidas e racionalizadas, desde que transparentes e comunicadas com clareza. Esse rol é composto por fatores descritivos que podem ser motivo de atração ou repulsa e, portanto, devem ser objeto de preocupação permanente da gestão de pessoas de uma organização. Aspectos estes que se relacionam: à remuneração, ao prestígio, à carreira e aos benefícios de uma maneira geral. Para

---

<sup>635</sup> “Effectively screening applicants so that only “honest” employees are hired is very important. As stated earlier in this book, studies have indicated that nearly 30 percent of Americans are dishonest, 40 percent are situationally honest, and only about 30 percent are honest all the time. Nonpublic studies conducted at firms with which we have consulted have also shown that 25 percent of all frauds are committed by employees who have worked three years or less. Individuals with gambling, financial, drug, or past criminal problems should not be hired, or, at least, if they are hired, the adverse information about their backgrounds or characters should be known.” (Ibidem., p. 103)

<sup>636</sup> Ibidem., pp. 72-73

atrair pessoas honestas, portanto, é preciso manter “em alta” os incentivos para que bons profissionais (e bons sujeitos) estejam dispostos a concorrer às funções públicas e lá permanecerem.

### 3.2. AS ESCOLHAS INDIVIDUAIS, OS FATORES MOTIVACIONAIS E AS REPERCUSSÕES NAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS

As dificuldades que envolvem as escolhas individuais não se restringem aos benefícios comuns a todos os cargos públicos, como aqueles relacionados às garantias de estabilidade e não interferência política. Mesmo que o sujeito já tenha optado por este caminho, é coerente admitir que este buscará maximizar suas utilidades, reunindo todas as informações que dispõe para optar por uma carreira com a qual se identifique. Racionalmente, norteará suas alternativas em razão do salário, dos esforços despendidos, da possibilidade de atingir o topo da carreira em menor tempo, dos benefícios declarados e da expectativa de reconhecimento. Além disso, poderá decidir por concorrer a cargos menos disputados, visando garantir posição transitória no serviço público e, assim, reunir condições para alcançar carreiras mais concorridas e de maior prestígio.

Partindo da noção que o potencial candidato exercerá um cálculo sensato sobre as vantagens e desvantagens de ingressar no serviço público, deve-se considerar que, ao eleger este caminho, realizará naturalmente a ponderação sobre qual a carreira que melhor atende suas preferências e ambições, definindo uma estratégia para atingir esse fim. Essa priorização pode implicar a passagem por outros cargos públicos, tidos como “trampolins”, até atingir o objetivo principal. Embora seja uma via aceitável e até mesmo esperada, essa realidade apresenta efeitos adversos para as políticas de gestão de pessoas, imprimindo custos de transação adicionais à Administração, especialmente em razão da rotatividade na ocupação dos cargos públicos. Isso porque, além dos recursos necessários à realização de concursos e para a formação, capacitação e treinamento dos novos servidores, a Administração ainda precisa lidar com profissionais insatisfeitos e não vocacionados ao exercício das

funções, o que produz impactos na eficiência do serviço e reclama sistemas de controle mais apurados.

Os profissionais que seguem esse percurso possivelmente estarão desestimulados e desmotivados a oferecerem o seu melhor nos cargos intermediários. A situação agrava-se quando estes não conseguem alcançar suas pretensões e permanecem no cargo unicamente em razão da segurança, estabilidade e remuneração básica. O que poderia representar um plano de sucesso, acaba se tornando um fardo pesado que afeta toda a vida profissional desses sujeitos, acarretando pessoas frustradas, improdutivas e propensas a atitudes oportunistas.

Não se deve desconsiderar que um fator que terá forte impacto nas escolhas dos agentes será a remuneração oferecida para o exercício do cargo. Apesar de outros elementos influenciarem a sua escolha, provavelmente o sujeito que se habilita a concorrer a um emprego público não possui informações precisas sobre o clima organizacional, a existência de planos de carreira, o tempo efetivo dedicado ao trabalho, os benefícios indiretos e a possibilidade de realizar trabalhos que tragam reconhecimento e satisfação pessoal<sup>637</sup>.

Entretanto, esses sujeitos têm a real dimensão do salário pago, até porque são fixados em lei. Com isso, acabam pautando suas expectativas pela remuneração oferecida. Concretamente, não se pode desconsiderar que o aspecto financeiro representa um forte indicativo da relevância do cargo, de reconhecimento e de prestígio. Resta ao poder público, no caso, franquear o acesso às informações sobre os benefícios e dificuldades que serão enfrentados pelo candidato após o ingresso nas carreiras, ampliando o rol de elementos conhecidos e permitindo escolhas mais conscientes.

Sendo assim, é recomendável que a Administração informe aos aspirantes aos cargos públicos sobre as vantagens que irão desfrutar e, ao mesmo tempo, quais encargos exercerão caso logrem êxito no processo seletivo. Ou seja, é conveniente

---

<sup>637</sup> VERLEUN, Julieta A. G. *A Teoria do Consumidor e a Teoria dos Incentivos aplicadas a um Plano de Carreiras do Serviço Público Brasileiro: uma abordagem sucinta*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13, nov., Buenos Aires, Argentina, 2008, p. 16.

que os postulantes possuam uma noção clara de quais serão suas competências e responsabilidades e os benefícios que irão desfrutar. A melhora da comunicação sobre as condições de trabalho permitirá a antecipação de frustrações e realizações e, portanto, possibilitará escolhas mais acertadas, minimizando os custos de transação que envolvem a gestão de pessoas.

No que toca às competências dos cargos, nota-se que adiantar os limites de atuação aos futuros servidores propiciará com que estes compreendam a importância do papel que irão desempenhar e a possibilidade de influenciarem positivamente na vida das pessoas. Além disso, permitirá que estes sujeitos sejam informados sobre quais controles serão exercidos sobre suas atividades e as consequências decorrentes do descumprimento de deveres e obrigações. De forma complementar, informações sobre a carga de trabalho, horário de funcionamento do serviço e flexibilidade da jornada integram a “cesta de utilidades” que determinarão as escolhas dos pretendentes ao cargo público.

A qualidade de vida no trabalho constitui elemento que impacta diretamente a saúde mental do trabalhador. Tanto as ocupações desinteressantes, com poucos desafios e sem resultados, como aquelas pesadas, desgastantes e insalubres podem representar fatores de desestímulo profissional e contribuir para o adoecimento dos servidores<sup>638</sup>. Cabe à unidade responsável pela gestão de pessoas zelar para que o trabalho constitua fator de satisfação e reconhecimento, concentrando seus esforços para que os controles não limitem a capacidade criativa e o poder de encontrar alternativas mais eficientes, mas que também não permitam que os maus profissionais se aproveitem das liberdades para sua exclusiva satisfação. De acordo com POU MUNT, “la organización debe otorgar a sus trabajadores el tiempo suficiente para que puedan dedicarse a las actividades que les permitan su autorrealización”<sup>639</sup>.

Refletindo sobre os fatores que extrapolam a mera satisfação com o serviço, POU MUNT ressalta que a gestão de pessoas deve dedicar atenção especial ao fator humano. Reforça o autor que o trabalho deve constituir elemento de satisfação

---

<sup>638</sup> FERREIRA, Mário César. *Qualidade de vida no trabalho: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores*. Brasília: LPA, 2011, pp. 126.

<sup>639</sup> POU MUNT, Guillermo. Op. cit., 2005, p. 83.



pessoal e de felicidade a partir das atividades realizadas, suscitando investimentos: i) na gestão do clima organizacional; ii) na promoção de valores e princípios; e iii) na geração de condições para uma vida feliz dentro da organização. Com a melhora da percepção social sobre a motivação dos servidores e a alegria em exercer o *munus publico*, seguramente serão notados os reflexos positivos no serviço público e na sociedade. Ademais, o acadêmico adverte para o fato de que melhores condições de trabalho, ambientes propícios e engajamento com os objetivos institucionais impactarão diretamente os custos de controle e de coordenação, o que trará benefícios consideráveis à organização<sup>640</sup>.

### 3.3. A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E OS PROBLEMAS DE SELEÇÃO ADVERSA E RISCO MORAL

Antes de adentrar, de fato, na seleção dos melhores candidatos para assumir os postos de trabalho no setor público, é preciso reconhecer que o comportamento racional dos indivíduos, ancorado no pressuposto de que estes possuem acesso pleno às informações para escolher aquilo que entendem ser mais vantajoso, não é uma realidade observável. Por mais que a Administração se empenhe em comunicar as vantagens e desvantagens associadas às carreiras públicas, dificilmente conseguirá contemplar todas as variáveis que seriam utilizadas individualmente pelos sujeitos para a realização de suas escolhas. Outrossim, por mais que se busque conhecer as verdadeiras motivações dos candidatos ou mesmo atestar sua idoneidade moral, com vistas a selecionar os candidatos mais adequados, certamente a Administração não conseguirá impedir que candidatos desonestos ingressem no serviço público.

Isso ocorre em parte pela presença de informações assimétricas que permeiam a relação entre a Administração e o postulante ao cargo público, ocasionando problemas de seleção adversa e risco moral. Nesse sentido, ao se referirem aos incentivos econômicos para induzirem comportamentos honestos, BOEHM E LAMBSDORFF ressaltam os graves problemas gerados pela seleção adversa

---

<sup>640</sup> Ibidem., p. 85.

e risco moral, respectivamente, a dificuldade de avaliar *ex ante* se o agente é corrupto ou honesto e a complexidade de examinar *ex post* se o comportamento do agente contraria os interesses do principal (no caso, o poder público)<sup>641</sup>.

No momento da contratação, por maiores e melhores referências que possam existir sobre a honestidade e produtividade dos candidatos ou sobre as características do cargo público, invariavelmente os lados interessados não terão os mesmos níveis de informações e de detalhes sobre as pretensões uns dos outros, o que culminará em seleções adversas. Após a contratação, por sua vez, a manutenção da condição original de honestidade e os esforços do trabalhador em oferecer um serviço de qualidade podem estar aquém das expectativas originais do empregador. Como existe um natural obstáculo em monitorar todas as ações dos recém-ingressos nos quadros públicos e uma resistência em avaliar o desempenho individual, restará configurado o risco moral.

Assim, a reavaliação do modelo administrativo adotado pelo Estado, que implique o aprimoramento dos processos de gestão de pessoas, constitui alternativa promissora para inibir atitudes oportunistas e corruptas. A adoção de critérios mais rigorosos para a seleção dos agentes públicos tem potencial para reduzir a presença de sujeitos desonestos nas organizações. Do mesmo modo, o estabelecimento de padrões éticos e de conduta para o exercício da função pública constitui instrumento hábil para a manutenção de ambientes íntegros e que acarretem menores custos de controle.

Uma maneira prática de demonstrar as adversidades decorrentes desta condição, consiste em observar como o fator “remuneração” evidencia o problema de assimetria de informações. Parte-se da lógica que a Administração ignora a capacidade e preparo dos postulantes aos cargos públicos e, com isso, define “salários médios” como retribuição pelo trabalho. Esta compensação financeira acaba por não cativar a gama de possíveis candidatos ideais. Assim, os profissionais mais produtivos provavelmente não se interessarão pelo serviço, haja vista terem

---

<sup>641</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, v. 11, n. 21, 2009, p. 58.

condições de disputarem postos mais atrativos<sup>642</sup>. Ademais, a definição de um salário médio induzirá a participação nos certames de sujeitos que não detêm os requisitos próprios para o exercício do cargo, representando pagamento a maior por serviços de menor qualidade, o que contribui para a ineficiência na alocação de recursos<sup>643</sup>.

Em razão disso, é preciso reconhecer que, embora seja fundamental estabelecer barreiras para que sujeitos mal intencionados ou de duvidosa índole moral ingressem no serviço público, ou ainda que sejam criados estímulos que favoreçam a honestidade dos agentes já incorporados à Administração, essas medidas serão inócuas se não forem conferidas condições dignas de trabalho e salários condizentes com a responsabilidade das funções. Na lógica do agente racional (e econômico), simplesmente não é sensato conferir poder discricionário a determinado sujeito, como que para definir políticas públicas ou efetuar gastos públicos, lhe pagar um salário exíguo e esperar que este não se valha de sua posição para maximizar seus ganhos.

Em uma situação normal, não seria razoável admitir que apenas a definição de políticas remuneratórias agressivas seria garantia que os agentes públicos adotem posturas honestas. Especialmente naqueles cenários em que existem altos níveis de suborno e pequena probabilidade de detecção e aplicação de penalidades, os

---

<sup>642</sup> GOMES E DINIZ concordam que uma alternativa para minimizar os problemas relacionados a definição de salários médios consiste em criar mecanismos que permitam que o profissional mais produtivo revele sua capacidade e, assim, exponha aquilo que o diferencia dos demais trabalhadores. (GOMES, Fábio Augusto Reis; DINIZ, Tiago Caçado. Impactos de Seleção Adversa e Risco Moral sobre a Contratação e o Desempenho dos Servidores Públicos: uma análise do Estado de Minas Gerais. *EnANPAD*, 2006, p. 1)

<sup>643</sup> “Aspecto negativo relacionado com a assimetria informacional na relação principal-agente é a possibilidade de seleção adversa (*adverse selection*), na qual o déficit de informação acaba por induzir a escolha de más opções. Exemplifiquemos. A Administração Pública necessita selecionar servidores para o cumprimento de suas metas. Sua intenção é admitir agentes que tenham capacidade técnica e forte estímulo para se engajarem no desempenho das atividades administrativas. Ocorre que o órgão responsável pela seleção não possui as informações necessárias para aferir a real presença dessas qualidades nos candidatos: ainda que provas de conhecimento técnico se prestem a satisfazer o primeiro requisito, não há teste capaz de medir o comprometimento e a dedicação dos concorrentes. Apenas cada candidato, individualmente, possui essa informação. Como não há garantia de que todos os selecionados sejam zelosos e dedicados, não é conveniente para a Administração Pública fixar um patamar remuneratório elevado: caso contrário, acabaria por remunerar demais servidores que produzem de menos. Ocorre que a fixação da remuneração num patamar médio acaba por desestimular profissionais mais competentes e dedicados, posto que a ausência de pagamento por performance fará com que, independentemente da produtividade individual, o salário permaneça igual. Como resultado, as vagas oferecidas são disputadas majoritariamente por candidatos de nível baixo ou intermediário, nisso consistindo a seleção adversa.” (GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e Eficiência Administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito (I). *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 1, 2013, pp. 442-443)

incentivos para a inibição de comportamentos corruptos são insuficientes<sup>644</sup>. Isso induz ao entendimento que apenas os incentivos pecuniários não são bastantes para evitar comportamentos oportunistas. Conforme aduz VERLEUN, inibir este tipo de comportamento exige estratégias combinadas de estrutura de incentivos positivos, valores morais e princípios éticos (reputação) e garantias legais (incentivos punitivos)<sup>645</sup>.

Assim sendo, em linhas gerais, os salários devem ser proporcionalmente maiores aos valores praticados no mercado e suficientemente interessantes para que se produzam resultados esperados. Na análise interna de risco, o agente público deve ter incentivos para não aderir ao trato corrupto, sendo que uma condição mínima salarial contribui para que este não busque alternativas para complementar sua renda. Segundo WEI, “el reclutamiento y la promoción de funcionarios públicos en base a méritos y el hecho de pagarles un salario competitivo frente a las alternativas del sector privado ayudan a atraer funcionarios públicos éticos y competentes”<sup>646</sup>.

Percebe-se que uma política remuneratória adequada, escalonada segundo as responsabilidades vinculadas ao cargo, além de condições de trabalho que permitam o exercício regular das funções públicas, representam elementos essenciais à prestação de serviços públicos de qualidade. Da mesma forma que baixos salários e ambientes hostis favorecem a corrupção, altas retribuições dissociadas de outros mecanismos de recompensas ou punições são insuficientes para obstar práticas indesejadas. Observados esses fatores de desequilíbrio, é possível perceber que, apesar de relevantes e necessárias ao bom funcionamento do serviço público, as políticas salariais não devem ser compreendidas como único elemento de indução. Devem sim ser concebidas como fator de normalização do sistema, que conferem ambientes saudáveis e propícios à inibição de práticas indevidas<sup>647</sup>.

---

<sup>644</sup> RIJCKEGHEM, Caroline Van; WEDER, Beatrice. Corruption and Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *Work Paper, International Monetary Fund*, 1997, p. 5.

<sup>645</sup> VERLEUN, Julieta A. G. Op. cit., 2008, p. 25.

<sup>646</sup> WEI, Shang-Jin. La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 21, 2001, p. 92.

<sup>647</sup> “(...) fatores extrínsecos ao trabalhador tais como salários, segurança, política organizacionais, relacionamento interpessoal, condições do ambiente de trabalho, fazem apenas com que as pessoas se movimentem para buscá-lo, ou se disponham a lutar por eles quando os perderem. Não é sua presença que motiva”. (BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Motivação nas organizações*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1997, p. 54)

Sobre a premência de se resgatar o sentimento de “valor público”, vale mencionar a lição do professor NEVADO-BATALLA MORENO. Segundo o autor, essa qualidade sobressair-se-á na medida em que houver a valorização dos servidores. Devidamente selecionados e incentivados a se manterem honestos, seguramente irão contribuir para a recuperação do prestígio e da confiança da população no poder público. Assim, o acadêmico ressalta que,

en el contexto de la nueva cultura de la gestión pública y lucha contra la corrupción, se descubre un proceso que, sin ser absolutamente independiente del marco principal, sí adquiere sustantividad propia y le dota de cierta autonomía. Nos referimos al ya citado proceso de dignificación de la vida pública a través del establecimiento de una cultura de estrictas reglas éticas<sup>648</sup>.

### 3.4. A SELEÇÃO DE SERVIDORES HONESTOS E COMPETENTES PARA INTEGRAREM OS QUADROS PÚBLICOS

Observadas as condições ideais para que pessoas movidas por convicções éticas e morais pleiteiem cargos públicos e os motivos que afetam suas escolhas individuais, passa-se ao debate sobre os pressupostos de admissão que favorecem a seleção de candidatos que apresentam capacidade técnica e meritória superiores. Isso, sem descuidar de atribuir peso aos outros elementos que indicam a propensão dos aspirantes a manterem posturas honestas após ingressarem nos quadros funcionais, moverem-se por sentimentos valorosos e colaborativos e pautarem suas ações pela satisfação dos interesses coletivos.

Ao defender a necessidade de aferir a personalidade dos pretendentes aos cargos públicos, VILLORIA MENDIETA ressalta que, além da capacidade individual para o exercício das funções e da inclinação para condutas indevidas, é preciso avaliar o “rendimento contextual”, que abarca o altruísmo, a cidadania organizacional, a

---

<sup>648</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Cumplimiento de la legalidad en la Nueva cultura de Gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 104.

dedicação, as boas relações interpessoais e o cumprimento adequado das normas. O autor aponta que esse juízo é capaz de produzir avanços consideráveis na melhora da integridade pública, independentemente dos conhecimentos sobre ética e da capacidade de análise e resolução dos dilemas éticos<sup>649 650</sup>.

A gestão de pessoas centrada na ética e a ampliação das informações sobre a organização podem revelar fatores de estímulo para a seleção de profissionais mais bem preparados. A partir do momento que os possíveis postulantes aos cargos públicos percebem a existência de outros atrativos (como planos de carreira, benefícios indiretos, clima organizacional favorável, além de uma cultura de honestidade e dos reflexos positivos na sociedade), amplia-se a concorrência e estimula-se a participação de sujeitos que ostentam valores públicos. Não obstante a dificuldade em oferecer salários diferenciados, a sinalização de que os especialistas capacitados terão sua trilha profissional reconhecida e valorizada revelará à sociedade a excelência e a seriedade dos serviços prestados pelo Estado. Conforme destacam GOMES E DINIZ, a não implementação de mecanismos de sinalização contribui para a seleção adversa e para o pagamento de salários superiores à produtividade<sup>651</sup>.

A fim de amenizar os riscos de se contratar profissionais desonestos e incompetentes para o serviço público, uma alternativa apropriada consiste em conferir maior importância aos processos seletivos. Além de se distinguir o mérito individual e a capacidade técnica para o exercício do cargo, conferir maior peso aos critérios de índole moral constitui fator de integridade que não pode ser desprezado. Esses elementos devem ser incorporados aos processos seletivos, especialmente nas fases seguintes à aplicação das provas de conhecimento. Nesse sentido, VILLORIA MENDIETA

---

<sup>649</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, pp. 63-64.

<sup>650</sup> Ao se referir à gestão de rendimento, VILLORIA MENDIETA expõe a necessidade de avaliação sobre três tipos de âmbitos de conduta, a saber: "a) Desempeño de tarea (*task performance*). Se refiere a los comportamientos necesarios para hacer la tarea. Varían con el puesto. Normalmente se miden con cantidad, calidad del trabajo, eficacia de tareas, etc. b) Desempeño contextual (*contextual performance organizacional citizenship behavior*) o conductas productivas vinculadas a ayuda, cooperación, motivación, cortesía, lealtad, etc. c) Conductas contra productivas (*counterproductive behavior*), como el robo, fraude, uso indebido del tiempo o los recursos, etc." (Ibidem., p. 66)

<sup>651</sup> GOMES, Fábio Augusto Reis; DINIZ, Tiago Cançado. Op. cit., 2006, p. 12.

sugere que os conhecimentos e habilidades transversais que alcance a ética profissional sejam adicionados aos perfis dos cargos públicos<sup>652</sup>.

Nos mesmos moldes com que se atribui crédito aos títulos acadêmicos e experiências profissionais anteriores, a comprovação quanto à realização de trabalhos sociais, altruístas e que revelem o caráter do indivíduo precisam ser contemplados nas notas finais obtidas pelos candidatos aos cargos públicos. Além disso, os cursos de formação devem constituir fase obrigatória dos certames, aferindo-se, ao seu término, as inclinações éticas e morais dos selecionados. Para isso, as avaliações de caráter psicológico cumprem relevante função e devem ser utilizadas para identificar aqueles sujeitos que não possuem feição para o serviço público. Essa etapa, eliminatória e classificatória, pode contribuir ainda para reconhecer as competências, habilidades e perfis dos postulantes, direcionando-os aos postos de trabalho mais adequados. Segundo aduz POU MUNT,

En lo referente a los procesos de reclutamiento y selección, se debe considerar la tendencia ética de las personas. Aunque no es posible establecer cómo es cada individuo desde una perspectiva moral, sí es posible apreciar sus tendencias y predisposiciones, las mismas que permiten darse cuenta si la persona se ajusta o no a la matriz ética que la organización promueve como referente de conducta y toma de decisiones. Los procesos subjetivos de selección de pares que habitualmente se aplican deben evolucionar a mecanismos objetivos de búsqueda e identificación de tendencias, predisposición a valores y presencia de competencias humanas, como factores centrales en la selección del nuevo personal<sup>653</sup>.

No que concerne, ainda, aos aspectos de seleção dos agentes públicos, estes devem considerar preferencialmente parâmetros técnicos e meritórios, tornando exceção à regra as escolhas por motivação política. Apesar de não ser uma providência capaz de resolver por completo o problema relacionado à triagem de indivíduos desonestos, pois bons currículos e capacidade cognitiva não são atestados de probidade, a realização de concursos públicos para a admissão de servidores tem ao menos a capacidade de admitir sujeitos com base em critérios impessoais e valorosos. Medidas anticorrupção voltadas para a prevenção no setor público começam pela contratação de pessoas íntegras para exercer suas funções. Ao se

---

<sup>652</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, p. 63.

<sup>653</sup> POU MUNT, Guillermo. Op. cit., 2005, pp. 83-84.

referir às consequências da ausência de meritocracia na Administração, VILLORIA MENDIETA afirma que esta condição gera incentivos ao clientelismo e à patrimonialização das organizações públicas<sup>654</sup>.

Os sujeitos indicados por requisitos de confiança tendem a se manter comprometidos moralmente com os agentes político que os alçaram aos postos de trabalho, independentemente de serem merecedores. Reforçar a adoção de critérios de seleção que alcancem a condição moral do agente é de suma importância. Para isso, é fundamental que se expresse e se materialize a intolerância sobre fatos desabonadores da vida pregressa dos candidatos às funções públicas. Sobre esse mal que acomete as administrações marcadas pelo clientelismo, WEI chama atenção para o fato de que,

En un país donde predomina el nepotismo y el mecenazgo, o los puestos del gobierno se venden explícita o implícitamente, los burócratas serán menos motivados, porque el éxito depende de las ventajas obtenidas por las conexiones o el soborno a los superiores, más que por el mérito, y serán muy vulnerables a la corrupción<sup>655</sup>.

Como se nota na burocracia brasileira, a máquina administrativa é por demais inflada, apresentando um elevado número de cargos comissionados em posições estratégicas e decisórias, em que o critério principal de escolha é a confiança depositada nos gestores dos órgãos públicos (aproximadamente 100 mil cargos, funções e gratificações só na esfera federal)<sup>656</sup>. Estes cargos normalmente pagam altas remunerações, sujeitando seus ocupantes a todo tipo de pressões políticas, além do assédio das chefias a que estão vinculados. Em regra, para os cargos de livre nomeação e exoneração não há estabilidade no emprego. Tanto a nomeação, como a destituição do cargo, pode se dar pela simples manifestação de vontade dos superiores, de forma imotivada, não remanescendo direito a indenizações de qualquer tipo ou garantias que proporcionem a subsistência de suas famílias.

---

<sup>654</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, p. 65.

<sup>655</sup> WEI, Shang-Jin. Op. cit., 2001, p. 89.

<sup>656</sup> Informação extraída do Boletim Estatístico de Pessoal 2017, do Ministério do Planejamento, Tabela 5.1, p. 166. Os dados mais atuais, divulgados no Painel Estatístico de Pessoal, produzido pelo Ministério da Economia, indicam um total de 96.727 cargos e funções comissionadas ativas no Poder Executivo Federal no mês de julho de 2019. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acessado em 3 de setembro de 2019.



Há ainda situações em que os servidores efetivos recebem remunerações extras para a ocupação de postos de chefia, também decorrente de indicações por critérios políticos. Apesar de contar com a remuneração do cargo, muitas dessas gratificações são representativas na renda do servidor, o que faz com que parte significativa dos ocupantes de postos de gestão estejam alinhados ideologicamente com seus superiores hierárquicos, produzindo decisões marcadas pela pouca isenção e critérios técnicos de baixa qualidade (ou mesmo a inexistência destes). Essa condição leva ao comprometimento da regularidade e da eficácia do serviço público prestado, mesmo que parcela dos funcionários públicos nessas posições seja de carreira<sup>657</sup>.

Assim, é preciso pontuar que as designações políticas deveriam estar restritas tão somente aos cargos de direção que recomendam a máxima confiança e responsabilidade, reduzindo-se as influências nos postos de trabalho de linhas hierárquicas médias e inferiores. O concurso público, que garante o acesso igualitário à função pública, representa o meio mais adequado para as escolhas dos agentes públicos, inclusive para a ocupação de postos de gestão e liderança. Preferencialmente, estes cargos devem ser atribuídos aos servidores efetivos que se destacaram na organização. Ou seja, que comprovaram a aptidão e competência para o exercício dessas atividades, que são reconhecidos e aprovados dos seus pares e que passaram por processos internos de seleção, por meio da combinação de critérios pessoais, técnicos e meritórios.

---

<sup>657</sup> “Há um tipo de conflito de interesses, que pode ser bastante comum na Administração Pública brasileira em função de algumas de suas características, em especial, do tipo de relação que mantém com o domínio político, que não é adequadamente enquadrado no projeto de lei que analisamos (projeto de lei sobre conflito de interesses), o que certamente indica um limite importante. Aqui nos referimos à grande quantidade de cargos de livre nomeação e, mais particularmente, ao uso que se faz desses cargos no jogo político”. (GOMES, Fábio Augusto Reis; DINIZ, Tiago Cançado. Op. cit., 2008, p. 173)

### 3.5. A IMPRESCINDIBILIDADE DA MANUTENÇÃO DOS SERVIDORES RECÉM-INCORPORADOS AO SERVIÇO PÚBLICO MOTIVADOS E ORIENTADOS POR VALORES PÚBLICOS

Mesmo com a introdução de filtros mais rigorosos para a seleção de agentes públicos, é certo que comportamentos oportunistas surgirão durante a sua vida funcional, levando alguns desses indivíduos a se corromperem. Por outro lado, a predisposição à corrupção, associada aos desvios de caráter, nem sempre será detectada no momento da escolha dos candidatos, o que demandará ações preventivas para que essas más qualidades não afluam e contaminem o ambiente de trabalho. Não sendo suficientes esses controles e na impossibilidade de se conter essas ocorrências, impõe-se a efetiva responsabilização dos infratores e sua punição exemplar.

Para que isso ocorra, estímulos às condutas honestas devem ser constantemente aplicados, de modo que os comportamentos indesejados sejam inibidos e as virtudes exaltadas. Isto é, devem ser aplicados remédios que reduzam as chances de desvios e práticas corruptas. Embora reconheçam que os incentivos dificilmente serão suficientes para fazer frente às ofertas do corruptor, BOEHM E LAMBSDORFF relembram que “los aspectos de motivación, extrínseca e intrínseca, y la transmisión de los sistemas de valores, que sí pueden jugar un papel importante en la provisión de incentivos adecuados”<sup>658</sup>.

Conforme assinala VILLORIA MENDIETA, uma vez selecionados por meio de processos que garantam a igualdade, o mérito e a capacidade técnica, os agentes que irão integrar a Administração Pública devem dispor de “programas de orientação e socialização”. Os investimentos desta natureza mostram-se propícios à consolidação de uma cultura de integridade organizacional, em que a ética administrativa se apresenta como elemento-chave de orientação sobre os valores públicos, os deveres e obrigações funcionais e as condutas individuais<sup>659</sup>. Segundo o autor,

---

<sup>658</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, p. 59.

<sup>659</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, p. 66.

(...) es importante garantizar en la administración pública la permanencia y estabilidad necesaria para que la imparcialidad y objetividad en su labor sean reales. Ello no obsta a que se tengan mecanismos que protejan de la incompetencia, la corrupción y la inhibición, como los expedientes disciplinarios, la evaluación del rendimiento e, incluso, la sanción penal<sup>660</sup>.

Além dos mecanismos clássicos, como o estabelecimento de controles e sanções, devem ser fortalecidos os comportamentos éticos e a consciência coletiva de honestidade. Ademais, recomenda-se que sejam consideradas estratégias que cuidem das rotinas dos agentes nas relações com os particulares. Revelam-se situações em que é prudente que seja conferida maior transparência aos atos praticados pela Administração, permitindo que um maior controle social sobre suas práticas. Em outras oportunidades, porém, é aconselhável que se opere justamente o contrário. A ocultação de informações sobre quais agentes irão selecionar a melhor proposta de empresas interessadas em contratar com a Administração, por exemplo, pode representar fator de inibição da corrupção, pois o desconhecimento sobre os responsáveis pelo processo de contratação, supostamente reduz as chances que estes sejam cooptados e decorram negociações espúrias.

BOEHM E LAMBSDORFF destacam, inclusive, a possibilidade de se estabelecer rotinas de rotação para que os servidores não permaneçam em funções sensíveis por muito tempo. A alternância de agentes públicos que ocupam posições vulneráveis pode levar a uma maior complexidade na formação das relações corruptas. Considerando que a criação de vínculos de confiança demanda algum tempo para se consolidarem, medidas desta natureza redundariam na restrição das oportunidades de desvios. Entretanto, os próprios autores reconhecem que estratégias deste tipo podem ocasionar custos e riscos que inviabilizam sua implantação. Segundo os acadêmicos, “se pierde el capital humano desarrollado en una posición y, además, quizás proporcione un incentivo igualmente vicioso: ¡acumular lo más posible en el poco tiempo disponible!”<sup>661</sup>.

---

<sup>660</sup> Ibidem., p. 64.

<sup>661</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, pp. 61-62.

Finalmente, a condição qualificada que ostentam os funcionários estatais revela a necessidade de se combinar direitos, deveres e obrigações a sistemas processuais bem estruturados, que permitam a apuração de responsabilidades e a aplicação de penalidades administrativas consistentes. Além dessas exigências, mostra-se oportuno que sejam temperados alguns dos valores e princípios comuns aos cidadãos, tornando a prestação de contas dos agentes públicos mais ampla e rigorosa. Seria razoável admitir que os controles preventivos poderiam se estender até mesmo sobre a vida privada desses agentes, como por exemplo a flexibilização das regras de sigilo. Essa possibilidade permitiria o monitoramento dos gastos pessoais e a avaliação sobre a evolução patrimonial desses sujeitos e de seus familiares, detectando casos de enriquecimento ilícito.

Feito um sucinto balanço sobre a condição funcional dos novos servidores públicos, é preciso registrar que este subtópico não teve a pretensão de esgotar o estudo sobre os incentivos éticos e morais para a honestidade dos sujeitos recém-incorporados à Administração. Isso porque, nas seções que seguem, a investigação abordará detidamente a ética administrativa e a conduta dos agentes públicos, no contexto dos elementos essenciais dos marcos de integridade. Assim sendo, considerando que este apartando devota atenção aos aspectos da gestão de pessoas (fatores complementares), o debate encerra-se com o enfrentamento de aspectos administrativos estruturantes e fundamentais para que uma política de integridade alcance seus objetivos. Ou seja, na sequência será examinada a adequação dos planos de carreiras públicos e a importância de uma efetiva avaliação de desempenho que alcance os méritos individuais dos servidores estatais.

### 3.6. A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRUTURA DE INCENTIVOS NA ADMINISTRAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA AFASTAR COMPORTAMENTOS OPORTUNISTAS

Após as discussões sobre a importância da atração de profissionais honestos e capacitados para as fileiras da Administração e das vantagens em selecionar candidatos que ostentam posturas éticas, sustenta-se que as organizações

necessitam investir prioritariamente na definição de uma estrutura de incentivos capaz de restringir as possibilidades de os servidores públicos desenvolverem comportamentos oportunistas após integrados à Administração. A construção desses alicerces objetiva aplacar as assimetrias de informações entre gestores e agentes, minimizando os problemas de risco moral. Isto é, visa permitir que os objetivos estratégicos da organização sejam perseguidos pelo maior número de pessoas (preferências coincidentes).

De forma pragmática, a estrutura de incentivos deve ser hábil em fortalecer os compromissos assumidos entre a organização e seus membros, manter o contrato psicológico incólume, fortalecer o sentimento de pertencimento e orgulho, sedimentar os vínculos de confiança e, ainda, afastar os sujeitos corruptos e desonestos das relações institucionais<sup>662</sup>. Logo, ao reconhecer que a organização apresenta um clima organizacional saudável, uma estrutura de carreiras sólida, livre de injustiças e impunidade, além de ser implacável com os casos de desvios e de corrupção, o agente público naturalmente concorrerá para o aprimoramento e a regularidade do serviço.

Assim sendo, a proposta em voga consiste em definir uma estrutura de incentivos que preveja a implementação de modelos de carreiras fundadas sob a égide: i) de planos de cargos e salários previsíveis e compatíveis com as responsabilidades individuais; ii) avaliações de desempenho profissional e ético bem arquitetadas; iii) planos de desenvolvimento pessoal e capacitações permanentes; e iv) sistemas de progressão funcional meritórios e por competências, desenhados para estimular competências saudáveis e, essencialmente, que garantam o engajamento da área de gestão de pessoas na promoção da qualidade de vida e saúde mental dos trabalhadores.

---

<sup>662</sup> Na visão de LONGO MARTÍNEZ, “más allá de los enunciados contenidos en las formulaciones legales de derechos y deberes funcionariales, el contrato psicológico entre la burocracia pública y sus agentes se basa en la entrega de honradez, cumplimiento de la norma y lealtad al servicio público, a cambio de seguridad en el empleo, estabilidad de las condiciones de trabajo, y expectativas de carrera. Los cambios en la gestión pública están suponiendo, como adelantábamos, el inicio de una demolición de esta arquitectura contractual”. (LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Op. cit., 2009, p. 13)

Para dar suporte ao plano de ressignificação da Administração Pública orientado à gestão de pessoas, a primeira medida que deve ser adotada se refere à revisão dos planos estratégicos e objetivos institucionais. É preciso que a organização amplie a discussão em torno dos valores públicos, avaliando-se as necessidades e especificidades das atribuições e competências dos cargos públicos. O servidor, como elemento central de gestão, precisa ser compreendido como agente de transformação e, portanto, deve ser encorajado a desempenhar com responsabilidade suas funções. Para isso, deve ser exigido e cobrado dentro do contexto de transparência e honestidade, recebendo benefícios e censuras em razão dos resultados apresentados e da postura adotada.

VILLORIA MENDIETA reforça a importância de um bom planejamento estratégico para se avaliar as necessidades organizacionais. Sustenta que, uma vez definidos os objetivos e opções institucionais, torna-se possível planificar as necessidades, desenhar os postos de trabalho, descrever as tarefas que serão desempenhadas e definir o perfil adequado dos agentes para a ocupação desses cargos. Conforme aduz o autor, além de favorecer o cumprimento do mandamento constitucional, que recomenda um serviço objetivo orientado para o interesse geral, a definição de uma estrutura adequada e a organização do serviço são propícias ao cumprimento dos objetivos institucionais e à redução dos custos desnecessários. Além do que, contribuem para a transparência e a prestação de contas<sup>663</sup>.

No que concerne ao tamanho da administração, além da revisão dos objetivos institucionais, é pertinente que se promovam ajustes nas estruturas institucionais e se pondere se a sua amplitude não cria obstáculos e desafios maiores aos cidadãos. É apropriado evitar que o peso da administração induza os agentes privados a buscarem atalhos ao excesso de burocracia. Nessa seara, o redimensionamento da administração e a readequação das estruturas para contemplar serviços públicos mais ágeis e responsivos é vital. Além da discricionariedade que impera nas estruturas administrativas, especialmente perniciososa quando não são compostas por funcionários de carreira, deve haver a revisão do conjunto de serviços oferecidos à sociedade de modo que, por um lado, não se processe o monopólio sobre a tomada

---

<sup>663</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2011, p. 62.

de decisões e, de outro, não se confira excessivamente poderes discricionais a variados agentes.

Mesmo concordando que a assimetria de informações será atenuada a partir da percepção que a organização dispõe de uma estrutura de incentivos adequada, é compreensível que se revelem indivíduos insensíveis a estes estímulos. Esses sujeitos certamente insistirão em atender prioritariamente sua ordem de preferências, exigindo a pronta atuação da Administração para coibir esses comportamentos. Dito isso, é imperioso que a Administração conte com sistemas de incentivos negativos (punitivos) que repercutam drasticamente sobre as ações indevidas e que culminem no descumprimento das regras formais e informais. Sobre o impacto dos valores e princípios éticos na sedimentação de uma cultura organizacional de integridade, POU MUNT afirma que entre 20% e 30% dos servidores não respondem a incentivos dessa natureza, o que exige a adoção de instrumentos de dissuasão ou de retirada, associados aos controles exercidos no âmbito dos regimes disciplinares<sup>664</sup>.

Com a adequação dos planejamentos estratégicos à nova realidade administrativa, abre-se caminho para a definição de planos de cargos e salários compatíveis com as responsabilidades e competências. A partir do conhecimento produzido e do envolvimento dos servidores na definição das metas e objetivos a serem buscados a longo prazo, é possível determinar os recursos humanos e materiais necessários e, assim, definir uma infraestrutura compatível com a complexidade da organização. Nesse contexto, é oportuno que seja realizada uma estimativa sobre a remuneração ideal, que preveja recompensas individuais para o atingimento de metas e resultados e que seja capaz de estimular o desenvolvimento pessoal. É pertinente que se afirme que essas bonificações não devem se concentrar somente nos efeitos associados aos aumentos de arrecadação, por exemplo, mas também devem estar vinculadas à satisfação dos cidadãos com o serviço prestado.

O reconhecimento social do exercício da função pública sugere que os salários sejam compatíveis com as responsabilidades do cargo, tendo como parâmetros as políticas remuneratórias definidas para funções equivalentes. Significa dizer que carreiras distintas que estampam o mesmo grau de importância devem ser

---

<sup>664</sup> POU MUNT, Guillermo. Op. cit., 2005, p. 88.

recompensadas na mesma proporção, evitando-se a concorrência predatória e a rotatividade de seus corpos funcionais, ocasionando custos de transação adicionais à Administração. Ademais, para que esses fatos sejam conhecidos, exige-se a absoluta transparência sobre as parcelas variáveis dos proventos e as indenizações decorrentes do exercício da função pública.

Neste contexto, revela-se a importância da definição de políticas de progressão funcional baseadas no mérito, em que os servidores sejam incitados a se empenharem para alcançar melhores posições na carreira. O sistema atual de progressão desenhado para o serviço público brasileiro não favorece a competição sadia e deixa de reconhecer o esforço individual. Os sistemas vigentes privilegiam a evolução linear, sendo que o único requisito para atingir o topo da carreira é o transcurso do tempo<sup>665</sup>. Nesse sentido, não se nota a presença de planos de desenvolvimento pessoal coerentes e nem mesmo programas de capacitação que impactem positivamente na melhoria do serviço. O aprimoramento da capacidade técnica e gerencial dos servidores públicos decorre habitualmente da sua dedicação individual e ideologias, sendo que a Administração pouco estimula investimentos dessa natureza.

Uma solução interessante para reverter essa lógica consiste em modificar a trajetória de progressão na carreira, impondo aos postulantes de postos mais relevantes, que sejam mais aplicados. Revela-se salutar a competição para o atingimento das funções de destaque, que não devem estar acessíveis a todos os integrantes da organização, mas tão somente àqueles que se destacarem e forem merecedores. Nessa argumentação, pode-se oferecer estímulos iniciais que mantenham os bons profissionais no serviço público, com progressões lineares e mais curtas, precedidas de caminhos mais exigentes e extensos apenas àqueles sujeitos que demonstrem valores e competências superiores. Contudo, para que essa proposta seja bem-sucedida, é fundamental que a metodologia seja aplicada para

---

<sup>665</sup> Sobre a realidade do serviço público brasileiro, VERLEUN sublinha que “(...) tomando-se o modelo de progressão funcional atual das carreiras do serviço público, é lícito afirmar que o erário é onerado e o sistema é ineficiente, uma vez que a progressão é automática, linear e [praticamente] inercial, corroborado pelo fato de que todos os servidores atingirão o topo da carreira, independente do seu desempenho ou habilidades”. (VERLEUN, Julieta A. G. Op. cit., 2008, p. 6)



toda a Administração, haja vista a possibilidade de o agente público transferir-se para carreiras que exigem menos sacrifícios.

Ponto capital para que a ascensão na carreira privilegie apenas os sujeitos mais preparados condiz com a avaliação de desempenho que amplie o rol de competências e habilidades. É recomendável que esta abarque requisitos técnicos e morais e que não esteja restrita à avaliação subjetiva das chefias imediatas. Nessa conjuntura, a apuração deve ser realizada segundo perspectivas distintas, revelando o ponto de vista pessoal, dos colegas de trabalho, dos níveis hierárquicos superiores e inferiores e das comissões especialmente formadas para avaliar os resultados e condutas individuais (avaliação 360°). Dentro do possível, devem ser preferidos requisitos objetivos de avaliação, que denotem o aproveitamento dos cursos, treinamentos e capacitações, a realização de trabalhos relevantes e as aptidões técnicas e gerenciais para os postos de liderança.

Por fim, exige-se das áreas responsáveis pela gestão de pessoas um cuidado todo especial para os recém-ingressos no serviço público. Os novatos devem ser acompanhados de perto e moldados para exercerem suas funções pautados por atitudes honrosas e aplicadas. Preferencialmente, estes servidores devem ser introduzidos gradativamente aos assuntos mais complexos e sensíveis, de forma que só passem a influenciar diretamente as decisões públicas na medida em que se integrem às rotinas e que recebam capacitações e treinamentos específicos. A compartimentação de informações sobre as questões estratégicas, fraquezas e vulnerabilidades é medida providencial, pois importa o conhecimento aprofundado do trabalho e dos sistemas. Recomenda-se, assim, que essas informações sejam acessadas gradativamente, na proporção em que forem revelados o caráter e a idoneidade dos novos servidores.

#### 4. O ESTABELECIMENTO DE UMA INFRAESTRUTURA ÉTICA COMO ELEMENTO TRANSFORMADOR DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

Consoante defendido nesta investigação, as disfuncionalidades políticas, jurídicas e administrativas contribuem de forma decisiva para a corrupção sistêmica<sup>666</sup>, pois permitem que sujeitos pouco éticos e desprovidos de valores públicos, protagonistas da relação público-privada, se aproveitem de fragilidades da máquina pública para fazerem valer suas preferências individuais em detrimento do bem-estar coletivo. Nesse sentido, BERTÓK sugere que a corrupção surge como consequência das falhas do sistema administrativo, que se manifesta em razão de legislações de baixa qualidade e instituições públicas frágeis, que não aplicam a lei e fracassam em oferecer controles, supervisão e transparência adequados<sup>667</sup>.

A ampliação do acesso aos cargos públicos, sem a consideração devida sobre os valores e condutas de seus postulantes, permite que pessoas desonestas e mal-intencionadas passem a integrar as estruturas de poder ou mesmo exercer posições de liderança na Administração. Via de regra, os critérios de seleção não alcançam a idoneidade moral e o comportamento ético dos candidatos. Ademais, o incipiente destaque conferido à formação ética dos servidores, contratados no contexto de modelos gerenciais que privilegiam a burocracia ou o atingimento de resultados, contribui para que estes agentes atuem de maneira pouco ética em sua vida funcional. Segundo constata IRURZUN MONTORO, a Administração Pública despende poucos esforços para fomentar uma conduta ética de seus servidores, mesmo nos primeiros anos de exercício do cargo<sup>668</sup>.

---

<sup>666</sup> O termo sistêmico, no caso, é empregado no sentido de que não se trata de ações isoladas, mas de práticas corruptas reiteradas e generalizadas, intrínsecas ao serviço público, com reflexos perversos na própria noção de democracia e, portanto, capazes de caracterizá-la como deficientes ou de qualidade, corruptas ou éticas.

<sup>667</sup> BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 143.

<sup>668</sup> IRURZUN MONTORO, Fernando. Ética y responsabilidad en la Administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, n. 286-287, 2010, p. 80.

Esta é uma preocupação que vem despertando a atenção de especialistas sobre as reformas administrativas transcorridas nas últimas décadas do século passado. Sobre essas mudanças, BERTÓK comenta que os servidores públicos têm enfrentado desafios e dilemas inéditos em razão dos novos arranjos gerenciais, tais como: i) delegação de responsabilidades; ii) maior discricionariedade; iii) modificações constantes das relações entre setores públicos e privados; e iv) maior dependência dos mecanismos de mercado. Além disso, sob um aspecto mais amplo, o autor ressalta que a globalização tem incrementado os contatos entre diferentes normas éticas e culturais, o que tem afetado a percepção da sociedade sobre o papel do serviço público<sup>669</sup>.

No que toca à repercussão das reformas administrativas sobre os valores públicos, a OCDE testemunha a ocorrência de um significativo impacto sobre os padrões tradicionais do serviço público. Em face desta constatação, sugere que a infraestrutura ética precisa evoluir, especialmente no que se refere aos mecanismos de responsabilidade. Alega que este progresso é necessário para que seja alcançada a excelência do serviço público e seja assegurado o cumprimento de sua missão institucional de servir ao interesse público<sup>670</sup>.

Dito isso, verifica-se que a ressignificação do papel do agente público, em que o fator ético aparece como elemento essencial para uma administração de qualidade, condiz com uma nova realidade administrativa, atenta à melhoria da governança e do resgate da confiança pública. Neste panorama, é possível notar um consenso sobre a importância dos valores que definem os agentes públicos. Significa dizer, além da capacidade técnica para o exercício do cargo, devem ser apuradas a lealdade dos servidores públicos para com a Constituição e a comunidade política que representam, as suas virtudes e senso de justiça<sup>671</sup>.

---

<sup>669</sup> BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 144.

<sup>670</sup> OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Op. cit. 2000a, p. 35.

<sup>671</sup> DIEGO BAUTISTA, Oscar; TXETXU, Ausín. *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas (introducción)*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México, 2014, p. 12.

A Oficina de Serviço de Gestão Pública da OCDE, atenta à piora da reputação das administrações públicas e da perda de legitimidade das instituições, passou a investigar as possíveis causas desta desconfiança generalizada. Diante de evidências empíricas colhidas no contexto dos países que a integram, notadamente o elevado número de casos de corrupção descobertos e divulgados, propôs um modelo de infraestrutura ética que fosse capaz de influenciar os modelos de gestão pública e o comportamento dos servidores<sup>672</sup>.

O estudo, publicado sob o título “A Ética no Serviço Público”, aprofundou o debate sobre o comportamento ético. De forma propositiva, concluiu que o estabelecimento de uma infraestrutura ética deve constituir o alicerce de uma estratégia de integridade pública. O modelo prevê oito componentes destinados a estimular a boa conduta dos agentes públicos, através de incentivos positivos e negativos, distribuídos em três funções principais: controle, orientação e gestão<sup>673</sup>.

No que se refere ao controle, o primeiro componente condiz com a definição de **marcos legais**. Vale dizer, o estabelecimento de normas que regulem os deveres e obrigações dos servidores e que garantam a aplicação de valores e princípios éticos. Ademais, reclama um ambiente que favoreça a investigação sobre os fatos tidos por irregulares e a aplicação de sanções, de forma independente. O segundo elemento condiz com o estabelecimento de adequados **mecanismos de responsabilização**, tornando efetiva a rendição de contas. Esse componente visa permitir a identificação de atitudes antiéticas, a sua apuração e a responsabilização dos transgressores. Além da abertura de canais de denúncias, é fundamental que sejam aprimorados os controles internos (como as atividades de auditoria), além de avaliações regulares sobre o desempenho dos servidores. Por fim, deve ser estimulada a ampla **participação social**. Sendo assim, é preciso que sejam criados espaços públicos de debate, que permitam aos cidadãos exercerem seu direito legítimo de escolha e de decidirem com base em informações e elementos concretos.

---

<sup>672</sup> OCDE. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Op. cit. 1996, p. 6. Foram avaliados os dados de nove países: Finlândia, Holanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, México e Portugal.

<sup>673</sup> Cf. OCDE. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Op. cit. 1996, pp. 25-42.

A orientação, por sua vez, passa pela premência na assunção de um **compromisso ético pelos líderes políticos e gestores públicos**, que devem ser referenciais de conduta. O conjunto de servidores deve assimilar que os esforços por uma administração mais ética e íntegra conta com a participação efetiva e o apoio da alta administração. Sem isso, dificilmente os agentes serão estimulados a contribuírem para a edificação de uma cultura organizacional ética. Os **códigos de conduta**, nesta acepção, representam elementos-chaves para a adoção de comportamentos éticos e posturas adequadas e esperadas, configurando-se como importantes instrumentos de orientação. Já o estabelecimento de mecanismos ou atividades de **socialização profissional** simbolizam o terceiro elemento desta função. Além de possibilitarem o exercício dos valores éticos no contexto organizacional, contribuem para que sejam encontradas soluções para os dilemas reais. A promoção de capacitações contínuas sobre os valores éticos é fundamental para a manutenção de um ambiente profissional saudável e eficiente.

A última função da infraestrutura ética apontada pelo estudo da OCDE refere-se à gestão. Esta vertente reclama um **arranjo administrativo sólido**, baseado no planejamento e na adoção de políticas de gestão de pessoas efetivas, para que a ética seja realmente incorporada às rotinas de trabalho do serviço. Para que isto ocorra, é necessário o estabelecimento de um órgão interno próprio, organizado e orientado para a gestão dos recursos humanos disponíveis. Este órgão deve estar preocupado em estimular a **qualidade de vida no trabalho**, concentrando esforços na gestão por competências, na promoção dos valores públicos e na comunicação clara sobre os desígnios do serviço. Ademais, deve ser capaz de proporcionar a valorização da função pública, de reconhecer os esforços pela prestação de um serviço de qualidade e de alimentar o sentimento de pertencimento e satisfação pessoal de seus funcionários e colaboradores.

Quadro 6 – Elementos-chaves para uma infraestrutura ética efetiva

FUNÇÕES	COMPONENTES	DESCRIÇÃO
<b>CONTROLE</b>	Marcos Legais	Abrangem o conjunto de normas e regras que visam regular e afetar o comportamento dos agentes públicos. Impõem limites à sua atuação, sendo que seu descumprimento produz consequências na esfera jurídica, mediante sistemas de investigação e processamento.
	Mecanismos de responsabilização (rendição de contas)	Visam estimular a transparência e fomentar posturas éticas, permitindo o conhecimento sobre situações indevidas. Contemplam medidas usuais de integridade, relativamente à exigência de prestação de contas, a declaração de patrimônio e identificação de conflitos de interesses. Ademais, contemplam o controle <i>ex post</i> , como auditorias e avaliações de desempenho.
	Mecanismos de participação e escrutínios públicos	A participação ativa dos cidadãos nos processos de tomada de decisão tem a capacidade de aproximar as escolhas administrativa das expectativas sociais. Da mesma forma, permitem que as políticas públicas sejam avaliadas e acompanhadas, conferindo ao cidadão o protagonismo por uma democracia de qualidade, diante do seu legítimo direito de exercer o controle social sobre às ações públicas.
<b>ORIENTAÇÃO</b>	Compromisso Político	O compromisso político com a ética administrativa é essencial para um ambiente virtuoso. Os líderes devem ser exemplos de conduta, apoiarem e destinarem recursos para que uma política de integridade seja implementada, comunicarem claramente e responder prontamente por suas ações.
	Códigos de Conduta	Possuem função de relevo na definição dos comportamentos esperados. Cumprem o papel de orientação e de abertura para o debate sobre os dilemas éticos, estimulando os agentes a conhecerem e aplicarem os valores públicos. Ademais, possuem a característica de impor limites éticos, recomendando reprovações de ordem moral, com reflexos na vida funcional dos servidores.
	Socialização Profissional	Condiz com o aprendizado e a capacitação contínua sobre a ética administrativa. Visa estimular os debates no ambiente de trabalho e a consciência dos membros da organização sobre a importância da ética para uma administração de qualidade. É um espaço que torna possível compartilhar experiências e conhecer as práticas desejáveis.
<b>GESTÃO</b>	Estruturação de órgãos de Recursos Humanos	A institucionalização de órgãos responsáveis pela administração dos recursos humanos é medida determinante para o estabelecimento de uma infraestrutura ética efetiva. Devem ser responsáveis pela formação ética dos servidores, estimulando estratégias que favoreçam a ética administrativa, como incentivos associados à vida funcional do agente público.
	Condições de Trabalho	Para que a ética seja fomentada é preciso que haja condições favorável ao seu desenvolvimento. A valorização do servidor, através de políticas que mantenham em alta sua motivação e seu compromisso com uma administração de qualidade constituem o substrato para a integridade administrativa e o fortalecimento da confiança depositada no poder público.

Fonte: OCDE, 1996 (elaboração própria)

Segundo observado pela OCDE, a busca pela melhora da conduta ética dos funcionários públicos pode ser abordada sob dois enfoques. O primeiro, denominado “administração de ética baseada no cumprimento”, relaciona-se aos controles e regras especiais que descrevem de forma pormenorizada aquilo que se deve evitar, se deve fazer e como realizar. Implica o estrito acatamento dos procedimentos administrativos e a aplicação de punições pelo seu descumprimento. Já o segundo enfoque, concernente à “administração de ética baseada na integridade”, funda-se no estabelecimento de incentivos às boas condutas, conferindo menos relevo aos castigos provenientes de erros e comportamentos inadequados<sup>674</sup>.

Conforme sustenta BERTÓK, o grande desafio para um governo é justamente encontrar o equilíbrio entre essas duas perspectivas. O autor parte da premissa que uma política de integridade não pode ser encarada como uma atividade distinta e desconectada do modelo gerencial, mas deve ser vista sob um ângulo mais amplo, que a considere como parte do sistema de gestão. Afinal, um modelo de gestão da ética centralizado e baseado em regras de cumprimento seria incompatível com sistemas administrativos que deleguem responsabilidades e visam exclusivamente ao atingimento de metas. Do mesmo modo, não seria racional combinar um modelo de administração apoiado em regras e processos rígidos com uma proposta de gestão da ética em que as expectativas e os incentivos seriam inalcançáveis<sup>675</sup>.

Diante desse quadro antagônico, chama atenção o simpósio realizado em Paris, no ano de 1997, com observadores de países da OCDE, países europeus e organizações internacionais. Os participantes convergiram sobre os elementos que deveriam compor uma infraestrutura ética, bem como sobre a necessidade do estabelecimento de ferramentas que permitissem uma análise sobre as funcionalidades dos sistemas internos de administração da ética. Assim, concordaram sobre a relação de complementariedade que deve existir entre a administração tradicional baseada em regras de cumprimento e aquelas fundadas na integridade. Logo, concluíram que apesar de ser reconhecidamente relevante a adoção de regras e controles, estes instrumentos são insuficientes para a manutenção de um ambiente

---

<sup>674</sup> OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. México, 2000b, p. 31.

<sup>675</sup> BERTÓK, János. Op. cit. 2000, p. 155.

íntegro, exigindo-se a sua composição com mecanismos de orientação e incentivos<sup>676</sup>.

Dando continuidade às discussões em torno da necessidade de internalizar a ética nas administrações públicas, o Conselho da OCDE sobre Melhoramento de Conduta Ética no Serviço Público recomendou aos seus países membros que assumissem o compromisso de revisar suas políticas, procedimentos, práticas e instituições. Mais conscientes sobre efeitos da corrupção no mundo globalizado e atentos às recomendações expedidas pela organização em abril de 1998, firmaram um pacto destinado a estimular altos padrões de conduta, prevenir condutas indevidas e combater a corrupção. Com esta finalidade, o mencionado Conselho recomendou seis ações estratégicas para assegurar o funcionamento das instituições e sistemas éticos nacionais:

- i) O desenvolvimento e a análise regular de políticas, procedimentos, práticas e instituições que exerçam influência sobre a conduta ética no serviço público;
- ii) A promoção de ações governamentais que contribuam para a manutenção de altos padrões de conduta, bem como para combater a corrupção no setor público;
- iii) A incorporação do fator ético nos marcos de referência administrativa, visando garantir que as práticas sejam consistentes com valores e princípios do serviço público;
- iv) A combinação equilibrada de aspectos fundados em sistemas de administração de ética com aspectos baseados em regras formais;
- v) A avaliação dos efeitos das reformas administrativas sobre a conduta ética dos servidores públicos; e
- vi) A utilização dos princípios de administração da ética no serviço público para garantir altos padrões de conduta<sup>677</sup>.

Na mesma oportunidade, o Conselho da OCDE aprovou um conjunto de doze princípios destinados a fomentar a gestão da ética no serviço público, baseados em experiências de países que apresentavam uma administração ética sólida. Os princípios foram estabelecidos no intuito de apoiar os gestores na análise da funcionalidade dos elementos que compõem a infraestrutura ética, facilitando a adoção de medidas destinadas ao melhoramento da conduta no serviço público.

---

<sup>676</sup> OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Op. cit., 2000b, p. 31.

<sup>677</sup> OCDE. Op. cit., 2000b, pp. 95-96.



Conforme aponta BERTÓK, os princípios oferecem aos gestores instrumentos para que possam “examinar políticas y prácticas para identificar, comunicar, inculcar, supervisar y remunerar la conducta ética, así como para informar, detectar, investigar, procesar y sancionar la conducta indebida”<sup>678</sup>. São assim sintetizados:

- i) Os padrões éticos para o serviço público devem ser claros;
- ii) Os padrões éticos devem estar refletidos nos marcos legais;
- iii) Os servidores públicos devem dispor de orientação ética;
- iv) Os servidores públicos devem conhecer seus direitos e obrigações ao expor as irregularidades;
- v) O compromisso político com a ética deve reforçar a postura ética dos servidores públicos;
- vi) O processo de tomada de decisões deve ser transparente e participativo;
- vii) Deve haver diretrizes clara para a interação entre os setores público e privado;
- viii) Os gestores devem ostentar e fomentar a conduta ética;
- ix) As políticas, os procedimentos e as práticas administrativas devem estimular a conduta ética;
- x) As condições do serviço público e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética;
- xi) Devem ser instituídos mecanismos adequados de responsabilização; e
- xii) Devem ser estabelecidos procedimentos adequados e sanções para tratar as condutas impróprias<sup>679</sup>.

Interessante notar que o estudo sobre a ética no serviço público divulgado pela OCDE, em 1996, constitui tentativa original de evidenciar a essencialidade da ética no contexto organizacional<sup>680</sup>. Nessa acepção, a introdução do conceito de infraestrutura ética revelou a importância da promoção de um serviço público íntegro e de qualidade. Voltando as atenções para o aspecto humano, observa-se que os sujeitos que ocupam posições de liderança devem ser motivo de tratamento especial. Por servirem de modelo para os demais servidores, estes agentes devem reunir características exemplares de integridade, moralidade, conduta ética, competência, capacidade e responsabilidade.

---

<sup>678</sup> BERTÓK, János. Op. cit. 2000, p. 152.

<sup>679</sup> OCDE. Op. cit., 2000b, pp. 97-99.

<sup>680</sup> OCDE. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers, n. 14, 1996.

Afinal, a ética no serviço público está intrinsecamente ligada ao combate aos desvios éticos e morais, ao enfrentamento à fraude e à corrupção e à promoção da integridade. Diante disso, é possível afirmar que uma boa gestão da ética é fundamental para que haja uma boa gestão administrativa, e vice-versa, a fim de que seja reforçada a confiança e a credibilidade do poder público, permitindo que seja tornada efetiva a execução das políticas governamentais. Nesse sentido, BERTÓK defende que a confiabilidade das instituições públicas e a credibilidade dos servidores públicos seguem sendo considerados elementos essenciais de boa governança, na medida em que a integridade e a ética representam fatores-chaves de qualidade dos governos<sup>681</sup>.

Diante desse quadro, consolida-se a noção de que uma organização pública somente alcançará verdadeiramente seus objetivos, se considerar o fator ético em sua estratégia de gestão. Reitera-se que o modelo de administração sedimentado na burocracia, hierarquização e normas logo se mostrou deficiente em estimular debates de ideias, mecanizando a execução das tarefas diárias. Por sua vez, a sucessão de modelos centrados na eficiência administrativa, assentados na separação entre fatos e valores, também foram incapazes de entender a complexidade dos dilemas morais e políticos dos servidores públicos<sup>682</sup>. Nesse sentido, verifica-se ser crucial que, por um lado, a organização possa exercer seu poder de controle sobre os indivíduos e garantir que estes não se desviem do caminho traçado e que, por outro, se possa promover a formação ética dos agentes públicos e desenvolver suas habilidades de raciocínio além daquelas próprias do seu ofício<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> BERTÓK, János. Op. cit. 2000, p. 144.

<sup>682</sup> "We have understood public administration to be thoroughly drenched in politics. Its practices were put into place by the political victors; reforms of those practices are political moments, and the cordoning-off of administration from politics is but a (convenient and sometimes successful) strategy in service of a political purpose. The techniques of public administration are techniques of power, aimed at the care and control of the population." (MILLER, Hugh T; FOX, C Charles J. *Postmodern Public Administration*. New York: Routledge, 2007, p. 136-137)

<sup>683</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, p. 198.

#### 4.1. OS MARCOS DE INTEGRIDADE E SEU IMPACTO NA CULTURA ORGANIZACIONAL: A GESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA COMO FATOR DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Em uma evolução sobre a forma de abordar a ética administrativa, a OCDE apresentou em 2009 solução fundada em “marcos de integridade”<sup>684</sup>. Trata-se de um conjunto de arranjos institucionais que contemplam outros fatores relacionados ética, dentro de uma visão sistêmica e estruturada em nível organizacional. Nessa concepção, a gestão da ética é pensada de forma holística, compreendendo o equilíbrio entre medidas baseadas em regras e aquelas sustentadas em valores. Segundo a proposta, é justamente a maior ou menor sinergia entre seus instrumentos que tornará a gestão da ética efetiva. A estrutura (*framework*) apresentada pela OCDE foi sintetizada no documento intitulado “Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”.

Quadro 7 - Estrutura para a gestão da integridade

MARCOS DE INTEGRIDADE							
Gestão da Integridade					Contexto		
FUNDAMENTAIS			COMPLEMENTARES			Interno	Externo
Instrumentos	Processos	Estruturas	Instrumentos	Processos	Estruturas		

Fonte: OCDE, 2009, p. 10

Em sua essência, o referido estudo indica a necessidade de composição de aspectos de gestão da integridade, fundamentais e complementares, com a avaliação dos contextos internos e externos da organização. Vale dizer, a apreciação sobre os atores e fatores com capacidade de afetar diretamente a gestão da integridade, em especial quanto ao clima organizacional. Ou seja, a percepção de justiça,

<sup>684</sup> OCDE. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009. Disponível em [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). Acessado em 18 de dezembro de 2019.

transparência, abertura, eficiência, equidade e compromisso com padrões éticos (fatores internos). Ademais, considera as interferências estranhas à sua governança, como: as influências políticas, o cenário econômico e social e o impacto das determinações judiciais (fatores externos). Objetiva, com isso, fomentar a integridade dos servidores públicos de forma coordenada e sistêmica, contribuindo para prevenção da corrupção.

Dentro dos marcos de gestão da integridade, propriamente ditos, é proposta a separação entre os aspectos concernente: i) ao estabelecimento de regras que prevejam os comportamentos esperados (instrumentais) – com as funções de determinar e definir, orientar, monitorar e reforçar a integridade; ii) a definição de processos de trabalho que possibilitem o desenvolvimento contínuo da ética e que favoreçam à integridade (processuais) – relativamente às atividades de planejar, fazer, verificar e adaptar<sup>685</sup>; e iii) aqueles que dizem respeito aos órgãos internos incumbidos da condução da política de integridade (estruturais) – particularmente a coordenação das iniciativas éticas e a definição dos responsáveis.

Ademais, em uma ponderação sobre esses três pilares, os marcos de integridade preveem que estes deverão ser analisados sob duas perspectivas, relacionadas aos elementos essenciais (fundamentais), especialmente formulados para a promoção da integridade e da ética na organização, e aos aspectos gerenciais (complementares), próprios do modelo administrativo adotado, mas com o viés de conferir maior relevância aos fatores de risco à integridade organizacional.

---

<sup>685</sup> Em consonância com as mais modernas práticas de gestão e gerenciamento de processos, seguindo o modelo abordado no Ciclo de Deming ou PDCA (Plan, Do, Check, Act).

Quadro 8 - Estrutura para a gestão da integridade (ampliada)

MARCOS DE INTEGRIDADE					
Gestão da Integridade				Contexto	
Pilares	Funções	Níveis		Interno	Externo
		FUNDAMENTAL	COMPLEMENTAR		
Instrumentos	<i>Determinar e definir</i>	Códigos, regras, orientação, treinamento de integridade e aconselhamento, divulgação de conflitos de interesses etc.	Ética como critério de seleção e promoção de pessoas. Aspectos éticos como procedimento de gestão de compras e contratos, inclusão da ética como ferramenta de avaliação de qualidade etc.	Clima Organizacional	Fatores econômicos (ex. pobreza), políticos (ex. reformas administrativas) e judicial (ex. infiltração das organizações criminosas).
	<i>Orientar</i>				
	<i>Monitorar</i>				
	<i>Reforçar</i>				
Processos	<i>Planejar</i>	Processo de desenvolvimento geral e contínuo da integridade; Processo de desenvolvimento contínuo de cada instrumento; Projeto único para introduzir ou mudar instrumentos etc.	Processos em gestão de pessoas, gestão de compras e contratos, gestão financeira etc.		Instrumentos de integridade no sentido estrito (ex. leis nacionais de ética ou políticas nacionais de denúncias).
	<i>Implementar</i>				
	<i>Avaliar</i>				
	<i>Adaptar</i>				
Estruturas	<i>Aspectos da organização</i>	Atores de integridade e gestão.	Gestão de pessoas, gestão de contratos, gestão financeira etc.		Instrumentos de responsabilização e transparência.  Códigos de conduta ou ética nacionais, regulamentações sobre conflito de interesses e pós-emprego e códigos disciplinares.  Controles externos.  Atores potenciais externos que podem ter impacto na estrutura de integridade.

Fonte: OCDE, 2009, pp. 22-26

#### 4.1.1. ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A GESTÃO DA INTEGRIDADE

O poder público está sujeito a provações constantes sobre sua integridade. Em sociedades em que as preferências individuais prevalecem sobre as prioridades coletivas, em que a desigualdade social é marcante e muitos recursos são necessários para suprir necessidades básicas de saúde, educação e segurança, os controles administrativos focados somente em instrumentos de comando e controle já não são suficientes para impedir que os sujeitos corruptos se aproveitem das “falhas” por onde escoam o dinheiro público. Em que pese as tentativas de modernização das organizações públicas, orientadas primordialmente pela profissionalização dos serviços, melhora dos processos e capacitação dos servidores, torna-se cada vez mais evidente que tais fatores não podem estar dissociados de marcos que remetem à consolidação de uma nova cultura de gestão pública e que apontam para o fortalecimento ético das organizações<sup>686</sup>.

Nesse panorama, os marcos de integridade, notadamente seus elementos essenciais, indicam aquelas ações que merecem ser trabalhadas visando justamente suprir essas “falhas”. Para isso, apresentam soluções que, se bem aplicadas, detêm a capacidade de obstaculizarem as investidas contra o patrimônio público. Dentre esses instrumentos fundamentais, destacam-se: i) os códigos de ética e de conduta; ii) as políticas de gerenciamento de riscos; iii) a formação ética dos servidores; iv) a gestão dos conflitos de interesses; v) a promoção regular de auditorias internas; vi) a obrigatoriedade de declaração de patrimônio; vii) a institucionalização de espaços de consulta e debates sobre dilemas éticos; viii) a transparência ativa e ampliação do acesso à informações; ix) a fixação de parâmetros para a prestação de contas; x) o estabelecimento de sistemas de denúncias que prevejam garantias (e até mesmo recompensas) aos denunciantes; e xi) a definição de sistemas de responsabilização.

---

<sup>686</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. La Ética Administrativa: elemento imprescindible de una buena administración. *Revista Aragonesa de Administración pública*, n. 32, 2008, p. 136.

Extrapolando o rol exemplificativo sobre os instrumentos fundamentais para a gestão da integridade, é possível afirmar que estes compreendem por natureza os mecanismos e ferramentas que permitem a identificação, análise, avaliação, orientação, monitoramento, controle e tratamento das situações que possam comprometer a integridade organizacional. Portanto, abrangem todas as medidas que tencionam manter a integridade do ambiente organizacional livre de desvios, fraudes, abusos e corrupção. Ademais, contemplam aquelas ações que visam reprovar às condutas que de alguma maneira possam interferir na execução das atividades próprias da organização e que são capazes de impactar negativamente nas entregas públicas.

O *framework* da OCDE aponta quatro funções para que os instrumentos fundamentais de gestão sejam aplicados de forma integrada e equilibrada. Ou seja, quadros compostos por medidas baseadas em regras e medidas baseadas em valores, onde são apresentadas de forma clara e segregada as etapas que envolvem esses instrumentos, relativamente às ações de determinar e definir, orientar, monitorar e reforçar.

Quadro 9 – Classificação dos instrumentos fundamentais de gestão da integridade baseados em regras

INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS DE GESTÃO DA INTEGRIDADE				
FUNÇÕES				
Baseados em REGRAS	Determinar e definir	Orientar	Monitorar	Reforçar
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise de riscos.</li> <li>- Código de conduta.</li> <li>- Política de conflito de interesses.</li> <li>- Política sobre brindes e presentes.</li> <li>- Procedimentos sobre pós-emprego.</li> <li>- Medidas estruturais (ex. rotação de funções).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Treinamento sobre integridade baseado em regras.</li> <li>- Juramento; Subscrição de “Declaração de Integridade”.</li> <li>- Orientação e aconselhamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de denúncia.</li> <li>- Política de reclamação.</li> <li>- Inspeções.</li> <li>- Testes de integridade.</li> <li>- Sistemas de alerta preventivo.</li> <li>- Registro sistemático de reclamações e investigações.</li> <li>- Pesquisas e medições sobre violações de integridade e clima organizacional.</li> </ul>

Fonte: OCDE, 2009, p. 28

Quadro 10 – Classificação dos Instrumentos fundamentais de gestão da integridade baseados em valores

INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS DE GESTÃO DA INTEGRIDADE				
FUNÇÕES				
Baseados em VALORES	<i>Determinar e Definir</i>	<i>Orientar</i>	<i>Monitorar</i>	<i>Reforçar</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análise dos dilemas éticos.</li> <li>- Consultas aos funcionários e colaboradores.</li> <li>- Código de ética.</li> <li>- Sistema de padrões não escritos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Treinamento de integridade baseado em valores.</li> <li>- Integração da integridade no discurso regular (comunicação).</li> <li>- Comportamento exemplar dos líderes.</li> <li>- Treinamento e aconselhamento para a integridade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de levantamento de dilemas de integridade.</li> <li>- Levantamentos informais sobre dilemas éticos e questões entre os funcionários.</li> </ul>

Fonte: OCDE, 2009, p. 28

Os processos fundamentais, por sua vez, compreendem os elementos de gestão que necessitam ser considerados para que os instrumentos sejam efetivamente incorporados à cultura organizacional, sejam verdadeiramente aplicáveis e se desenvolvam regulamente. Uma política de integridade deve dispor, fundamentalmente, sobre estratégias e processos que permitam o adequado gerenciamento de riscos, a aplicação dos códigos de comportamento, a identificação e tratamento das situações de conflito de interesses, a responsabilização dos agentes públicos que se desviam das finalidades institucionais, além de outros instrumentos que contribuem para um ambiente de trabalho consciente dos valores públicos.

Nesse contexto, é preciso considerar que os mecanismos que favorecem o monitoramento e os controles se mostram elementares. Para isso, os recursos tecnológicos são determinantes e conferem racionalidade aos processos, permitindo a detecção de práticas indevidas com maior facilidade. Sob esta ótica, o poder persecutório disciplinar, bem como as repressões de ordem ética e funcional deve retroalimentar o sistema preventivo, indicando as lacunas e as fragilidades administrativas. Isso permitirá a avaliação sobre os êxitos e fracassos das medidas praticadas, bem como o aprimoramento do sistema sancionatório – que não deve estar limitado à aplicação de punições de ordem material.



Conforme o modelo proposto pela OCDE, os processos que visam garantir a aplicação dos instrumentos de gestão da integridade estão ancorados no ciclo PDCA, que compreende fases estruturadas próprias para “planejar”, “fazer”, “verificar” e “adaptar”. Essa proposta auxilia na superação das dificuldades observadas na implementação dos programas, notadamente: i) os desafios de ir além das promessas e planos ambiciosos; ii) os desafios de dar continuidade ao sistema de gestão da integridade, após ultrapassado o entusiasmo e a atenção de sua estreia; iii) os desafios de coordenar os variados instrumentos e atividades dentro de uma estratégia global; e iv) os desafios de adaptar ou reformar substancialmente a infraestrutura organizacional<sup>687</sup>.

Com isso, é razoável afirmar que de nada adianta a previsão de instrumentos e processos sem que se estabeleça a estrutura fundamental adequada e os recursos humanos e materiais suficientes ao desenvolvimento dos programas de integridade. Vale dizer, é indispensável que se promovam as condições necessárias para que os órgãos responsáveis pelas ações de integridade exerçam suas atividades, de forma independente e transversal, e mantenham-se alheios às interferências de ordem econômica e política. O ideal é que estes “departamentos” estejam inseridos formalmente no arranjo organizacional (organograma), simbolizando o compromisso da instituição com a integridade pública. Ademais, esta providência permitirá que estes se consolidem como um órgão de reconhecida importância, com identidade própria e com dedicação exclusiva para essa atividade, capazes de dar continuidade às políticas de integridade e contribuir para o fortalecimento da credibilidade da organização<sup>688</sup>.

Nessa tarefa, o setor dedicado a esse trabalho deve estar apto para orientar e comunicar sobre as condutas esperadas dos agentes públicos e propor sanções àqueles que descumprirem as regras formais e informais de comportamento. Para tanto, é recomendável que disponha de servidores efetivos e estáveis, capacitados e comprometidos com a ética administrativa. Além disso, é preciso que conte com o apoio e os exemplos da alta administração e que goze de um ambiente favorável para cumprir sua missão. Por fim, é preciso ter o discernimento de que a tarefa de levar os

---

<sup>687</sup> OCDE. Op. cit., 2009, p. 59.

<sup>688</sup> Ibidem. pp. 63-64.

planos adiante não deve ser atribuída exclusivamente às unidades, comitês ou pessoas institucionalmente responsáveis por estimular a integridade organizacional. Este deve ser um compromisso assumido por toda a organização, especialmente por seus líderes<sup>689</sup>.

#### 4.1.2. ELEMENTOS COMPLEMENTARES PARA A GESTÃO DA INTEGRIDADE

Em sintonia com os elementos fundamentais para a gestão da integridade, os elementos complementares são primordiais para que exista um ambiente íntegro na organização. Sua influência e importância no contexto dos marcos de integridade concentram-se nos aspectos gerenciais e medidas administrativas que facilitam a introdução do fator ético e fortalecimento dos valores públicos nas rotinas organizacionais. Criam, portanto, as condições adequadas para que a política de integridade se desenvolva.

Retomando a concepção de infraestrutura apresentada em 1997 pela OCDE e sua evolução até a definição dos marcos de integridade em 2009, é possível perceber que a promoção da integridade não depende tão somente do estabelecimento de padrões éticos ou a adoção de medidas que visam coibir a ocorrência de irregularidade e condutas indevidas. É preciso que se tenha consciência de que a transformação do ambiente organizacional orientado para a integridade depende de um conjunto de fatores combinados e interrelacionados que prevejam

---

<sup>689</sup> Seguindo uma trilha de como se organizam os instrumentos fundamentais, mas sem uma preocupação quanto ao enquadramento em instrumentos fundamentais baseados em regras ou valores, VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ defendem o seguinte roteiro: inicialmente é preciso que se determine e defina integridade, sendo que a avaliação de riscos, o estabelecimento de códigos de ética e as normas que disponham sobre as situações de conflito de interesses exercem uma relevante função. Em seguida, ações voltadas à orientação devem ser empregadas, exigindo-se a introdução de programas de formação em ética, o assessoramento e apoio aos funcionários públicos. Outrossim, não se deve olvidar dos mecanismos de controle, que pressupõem a implantação de sistemas de deteção e investigação das condutas contrárias às regras e normas acordadas. Sucedendo irregularidades, é crucial que sejam aplicadas sanções e impostas medidas que contenham os infratores, a fim de que não se estimule a impunidade e se estabeleçam as fronteiras que não podem ser ultrapassadas. Finalmente, é preciso avaliar o sucesso ou o fracasso das medidas adotadas. (VILLORIA MENDIETA, Manuel e IZQUIERDO Sánchez, Agustín. Op. cit., 2016, p. 204)

mecanismos de controle, orientação e gestão<sup>690</sup>. Nesse sentido, é indispensável que se atente para as condições de trabalho dos servidores e de que forma estes podem ser estimulados a oferecerem o seu melhor para a satisfação dos interesses sociais. Vale dizer, somente a edificação de uma base administrativa sólida tornará possível a concepção de uma infraestrutura ética igualmente vigorosa.

Mais do que garantir que as atividades públicas transcorram sem influências, interesses ou mesmo perseguições políticas, os funcionários estatais devem dispor de um clima organizacional benéfico, uma remuneração condizente com suas responsabilidades, um plano de carreira que concorra para a valorização profissional e, acima de tudo, devem contar com a confiança da sociedade. Em suma, é primordial que se confira significado à função estatal e se nutra o sentimento de pertencimento nos agentes públicos<sup>691</sup>.

A prevenção da corrupção, repisa-se, não pode estar restrita ao seu enfrentamento direto ou a mitigação de seus resultados. É inegável que a corrupção tem estreita relação com as disfuncionalidades dos sistemas administrativos, notadamente o excesso de burocracia, a alta discricionariedade e o monopólio da decisão, em um ambiente de pouca transparência e controle incipiente. Afinal, é justamente a combinação desses fatores que levou KLITGAARD a propor uma fórmula que representasse este fenômeno<sup>692</sup>. Sem a pretensão de inovar na formulação do aclamado autor, mas ciente de que uma investigação desta natureza exige questionar fatos e verdades, é preciso reconhecer que a efetividade do combate à corrupção exige reformas administrativas profundas, que alcancem os dilemas morais e enalteçam as virtudes dos cidadãos.

---

<sup>690</sup> BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 143.

<sup>691</sup> “Una infraestructura de ética que funciona bien apoya un ambiente de sector público que fomenta estándares altos de conducta. Cada función y elemento es un bloque de construcción separado e importante, pero los elementos individuales deben ser complementarios y dar refuerzo mutuo. Los elementos necesitan interactuar para lograr la sinergia necesaria para convertirse en una infraestructura coherente e integrada. Los elementos de la infraestructura pueden ser categorizados de acuerdo con las funciones principales a las que sirven: orientación, administración y control, observando que los distintos elementos pueden servir a más de una función”. (OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. 2000b, Op. cit. p. 28)

<sup>692</sup> Cf. KLITGAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press, 1988. A fórmula da corrupção equivale ao monopólio da decisão mais discricionariedade, menos *accountability*. Assim, pode ser representada por:  $C = M + D - A$ .

Partindo desta premissa, defende-se que aspectos gerenciais precisam ser alçados a um novo patamar, fazendo com que os órgãos responsáveis pela gestão dos recursos humanos assumam a responsabilidade por uma administração ética, voltada à formação contínua do servidor. Somente com agentes públicos preparados para lidar com os casos reais de desvios e práticas corruptas será possível reverter a degeneração da função pública e resgatar a confiança nas instituições. Convergindo com este axioma, VILLORIA MENDIETA admite que “una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción”<sup>693</sup>.

O autor concorda que é preciso investir em políticas de atração, seleção, avaliação, carreira e disciplina que estimulem o ingresso e permanência na administração de pessoas com alto nível de desenvolvimento moral. Em contraposição, devem ser criadas barreiras para que indivíduos de baixa índole consigam ascender às fileiras do Estado. Especificamente sobre as estratégias aplicadas aos recursos humanos, o acadêmico reforça a necessidade de uma política voltada para as lideranças, assentada nos bons exemplos e que preveja um rigoroso controle sobre o comportamento dos agentes políticos<sup>694</sup>.

Em uma releitura dos mecanismos tradicionais de gestão, a fim de incluir o componente ético, os instrumentos complementares para a gestão da integridade podem ser assim enumerados (sem prejuízo de outras estratégias): i) a equiparação dos critérios éticos e os critérios de mérito para a seleção dos agentes públicos efetivos; ii) o maior rigor técnico e a substancial avaliação sobre a idoneidade moral dos agentes selecionados para ocupar cargos de livre nomeação; iii) a consideração da ética nos critérios de promoção, recompensas e incentivos para o servidor; iv) a avaliação de desempenho contínua que considere as virtudes do agente no atingimento das metas institucionais; v) a intolerância quanto à contratação de empresas que ostentam condutas inadequadas ou que menosprezam sua responsabilidade social; vi) o apreço da ética como fator de qualidade na prestação do serviço; vii) a identificação das áreas mais suscetíveis aos riscos de captura, desvios de conduta e corrupção; viii) a segregação das funções administrativas; ix) a rotação de agentes

---

<sup>693</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, 2015, p. 14.

<sup>694</sup> *Ibidem.*, p. 14.

em áreas suscetíveis a influências; x) a restrição de acesso às informações sensíveis; xi) a proteção dos agentes responsáveis pela avaliação técnica de demandas particulares e tomada de decisões; xii) o aprimoramento do gerenciamento dos riscos administrativos (nos níveis operacional, tático, estratégico e de integridade); xiii) a definição de uma política de segurança da informação; e xiv) o redimensionamento da administração e a racionalização do serviço.

Seguindo os mesmos preceitos para a definição dos instrumentos fundamentais da gestão da integridade, o estudo da OCDE que definiu os marcos de integridade apresentou uma classificação quanto aos instrumentos complementares, conforme se pode observar no quadro a seguir.

Quadro 11 - Classificação dos instrumentos complementares de gestão da integridade

INSTRUMENTOS COMPLEMENTARES DE GESTÃO DA INTEGRIDADE				
FUNÇÕES				
	<i>Determinar e definir</i>	<i>Orientar</i>	<i>Monitorar</i>	<i>Reforçar</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliar a justiça dos sistemas de recompensa e promoção.</li> <li>- Procedimentos apropriados para a aquisição, contratos administrativos e pagamentos.</li> <li>- Medidas de gestão de pessoal (integridade como critério de seleção, avaliação e promoção na carreira).</li> <li>- Medidas de gestão financeira (ex. <i>double-key</i>, controle financeiro).</li> <li>- Medidas de gestão da informação (ex. proteção automatizada da base de dados).</li> <li>- Medidas de gestão da qualidade (ex. revisão dos instrumentos de avaliação da qualidade).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controles internos e auditoria.</li> <li>- Controles externos e auditoria.</li> </ul>	

Fonte: OCDE, 2009, p. 28.

No que toca aos processos complementares, relativamente aos aspectos administrativos que favoreçam a integridade pública, é preciso reconsiderar o modelo de gestão pública vigente, para que os processos de trabalho passem a valorizar o papel desempenhado pelo trabalhador. Ou seja, deve ser estimulada a participação dos servidores na construção de um clima organizacional positivo, que repercuta na

sua motivação e comportamento. Para isso, é pertinente que estes agentes assumam o protagonismo e a responsabilidade por um serviço público de qualidade. Afinal, o impacto dessas mudanças sobre a integridade organizacional deve ser medido, o que requer a definição precisa dos responsáveis, o estabelecimento de planos de ação claros e bem comunicados e a antecipação dos resultados esperados.

O exercício da ética administrativa exige, portanto, uma maior liberdade de pensamento e ação, permitindo que os agentes públicos avancem sobre os limites de uma administração burocrática e recuem sobre a ideia de atingimento das metas sem considerar os meios utilizados. Isto é, deve-se desconstruir a lógica de que hierarquia e controle bastam para que não haja arbitrariedades e desvios. Outrossim, a liberdade de escolhas também não deve desprezar que a busca pelo resultado não pode renunciar ao elemento ético, nem mesmo descuidar para que os princípios que orientam o Estado de direito sejam observados, especialmente o princípio da legalidade.

Dito isto, percebe-se que a estruturação (estrutura complementar) de órgãos orientados para a gestão dos recursos humanos é elementar para que seja edificada uma autêntica infraestrutura de integridade. A concepção de uma política de gestão de pessoas voltada para a qualidade de vida do trabalhador, que estimule os debates sobre os dilemas éticos e que afete a forma com que a organização pública se relaciona com o particular é fundamental para que as políticas de integridade realmente alcancem os resultados esperados. É preciso reconhecer que o trabalhador não pode mais ser visto como apenas um insumo: obediente, eficiente, produtivo e resiliente<sup>695</sup>.

Uma visão particular sobre o trabalhador do século XXI é apresentada de forma peculiar por ANTLOGA E FERREIRA. Segundo os autores, os empregados são cobrados para serem proativos, mas não interferirem no processo decisório; para serem eficientes, mas sem que tenham as condições ideais de trabalho; para serem comprometidos, mas sem questionarem as regras da organização. Ao aprofundarem

---

<sup>695</sup> ANTLOGA, Carla Sabrina; FERREIRA, Rodrigo R. Uma Nova Perspectiva de Pensar e Investigar a Qualidade de Vida no Trabalho. In: FERREIRA, Mário César. *Qualidade de vida no trabalho: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores*. Brasília: LPA, 2011, p. 20. Conforme reforçam os autores, esse perfil esperado do trabalhador é um dos imperativos da Restruturação Produtiva.

as contradições das relações de trabalho da contemporaneidade, os acadêmicos advertem sobre os riscos de adoecimento e acidentes decorrentes desses antagonismos. Por fim, revelam que são os usuários do serviço público os maiores prejudicados. Isso porque são aqueles que acabam vivenciando as experiências negativas destas divergências, fruto do comprometimento interno da qualidade de vida no trabalho dos agentes encarregados pela satisfação das necessidades sociais<sup>696</sup>.

A situação paradoxal retratada talvez esteja associada à pouca atenção conferida ao trabalhador na transição entre os modelos de gestão administrativa (burocrático e gerencial). O fortalecimento da integridade pública, neste contexto, pode constituir uma alternativa viável para a solução dos dilemas apresentados e significar um ponto de inflexão na busca pela eficiência e combate à corrupção. Isso porque, reforçar a ética e os valores públicos implica colocar o indivíduo como elemento central da gestão de qualidade, conferindo uma importância secundária ao processo de trabalho.

Logo, assume-se que as políticas de gestão de pessoas não devem estar restritas ao formalismo e aos controles sobre a vida funcional dos servidores públicos. Da mesma forma, não devem estar ocupadas incessantemente da avaliação do desempenho desses agentes (resultado). Os órgãos encarregados desta função precisam atuar ativamente na motivação e no bem-estar do trabalhador, propiciando um ambiente saudável para que este explore seus limites, dê o melhor de si e evolua como profissional e ser humano. Assim sendo, as instituições precisam reconhecer o valor de seus trabalhadores e permitir que estes se enxerguem como parte de um serviço que de fato pode fazer a diferença na vida das pessoas.

---

<sup>696</sup> Ibidem. p. 21.

## 5. DEFININDO UMA POLÍTICA DE INTEGRIDADE PÚBLICA: UMA RESPOSTA EFICIENTE PARA A PREVENÇÃO, DETECÇÃO E PUNIÇÃO DE DESVIOS

Dialogar sobre integridade no serviço público significa reconsiderar ou mesmo ressignificar preceitos há muito consolidados nos modelos de gestão administrativa adotados pelo poder público<sup>697</sup>. Conforme abordado na primeira fase desta investigação, o modelo democrático vigente revela-se fortemente influenciado por legados autoritários provenientes da colonização do continente latino-americano e acentuado pelos anos de ditadura militar e sua larga transição para a democracia. Nesse ambiente, a definição de uma política de integridade para o serviço público anuncia o quão desafiador representa a desconstrução desses padrões e sua passagem para uma estrutura participativa, transparente e responsiva<sup>698</sup>.

Partindo-se da ideia de que um programa de integridade deve ser capaz de pelo menos prevenir, detectar, punir e remediar os desvios, devem ser estimulados o emprego de mecanismos que tornem vigorosas e efetivas essas ações. Ou seja, devem ser criados incentivos para a honestidade, estabelecidos filtros e sistemas de controle que permitam conhecer os comportamentos indesejados e, por fim, punir de forma exemplar os malfeitores. Apontadas as principais linhas que devem nortear a execução de um programa dessa natureza, surge a natural indagação de como implementá-lo.

Em 2011, a OCDE promoveu uma avaliação sobre o sistema de integridade da Administração Pública brasileira. Foram apresentadas quatro recomendações fundamentais que deveriam ser seguidas:

---

<sup>697</sup> Segundo recorda VILLORIA MENDIETA, as reformas promovidas nas décadas de 80 e 90 concentraram esforços nos três Es (economia, eficácia e eficiência). Contudo, deram pouca atenção à participação cidadã, a transparência e a ética, o que culminou em maiores riscos de corrupção ou abuso de poder. (VILLORIA MENDIETA, Manuel. Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 1, 2011, p. 54)

<sup>698</sup> A ideia de responsividade no contexto de regimes democráticos refere-se à sensibilidade dos agentes que formulam e executam as políticas sobre os anseios e necessidades sociais.



**Integrar a gestão de riscos** como elemento-chave da responsabilidade gerencial, de modo a promover a integridade e prevenir a improbidade, os desvios e a corrupção.

**Garantir maior capacidade** para que as instituições públicas de fomento à integridade sejam capazes de assegurar que estas desempenhem suas funções de acordo com seus objetivos.

**Aprimorar os esforços de avaliação** da implementação e dos impactos das instituições e medidas de apoio à integridade, visando a promover um processo contínuo de aprendizagem e ajuste de políticas.

**Aumentar a coordenação** na formulação e implementação de políticas, com o objetivo de desenvolver um compromisso coletivo de reforma do sistema de integridade<sup>699</sup>.

Os esforços do governo brasileiro quanto ao fortalecimento da integridade e prevenção da corrupção devem ser reconhecidos. De forma gradativa, as boas práticas internacionais, precedidas de compromissos firmados por seus chefes de Estado, vêm sendo introduzidas em seu ordenamento jurídico e sistemas de gestão. Atento a essa necessidade, em novembro de 2017, o Presidente da República editou o Decreto nº 9.203, que dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública federal<sup>700</sup>. A referida norma, além de expor a integridade como um dos pilares do modelo proposto, propõe uma estrutura mínima para o atingimento de seus objetivos.

Assim, a norma ressalta que, para que seja conferida legitimidade e confiança ao sistema, deve haver o comprometimento e apoio da alta administração, a definição de uma unidade responsável pela implementação do programa, a análise, avaliação e gestão de riscos, bem como o seu monitoramento contínuo. Esses fatores, visam conferir a segurança jurídica necessária à realização dos negócios privados, reduzindo o cenário de incertezas e atraindo investimentos essenciais ao desenvolvimento do País. Outrossim, representam um elemento-chave para uma estratégia mais ampla de combate à corrupção.

---

<sup>699</sup> OCDE. *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira: gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra*. Sumário Executivo, 2011, pp. 11-12.

<sup>700</sup> BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. "Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional".

É razoável assumir que por trás da elaboração de uma política de integridade se revela a intenção de seus idealizadores de sistematizar algumas das medidas já adotadas pelos órgãos estatais, de forma isolada. Não é difícil perceber que grande parte das repartições públicas já contam com áreas de auditorias internas, ouvidorias, comissões de ética e corregedorias. Estes órgãos são vocacionados para a identificação de situações de desvios, ao tratamento das ocorrências e à punição dos agentes infratores.

A unidade gestão da integridade, nessa perspectiva, deve estar orientada para a coordenação da estruturação, execução e monitoramento dos programas de integridade. Ou seja, deve estar atenta às fragilidades institucionais, propondo medidas concretas para se prevenir e remediar fraudes, irregularidade, desvios e práticas corruptas. Ademais, deve ocupar-se da formação dos agentes públicos, zelando para que estes desempenhem suas funções de forma honesta e correta. Por fim, deve exercer um relevante papel de articulação e coordenação das atividades de controle interno. Ou seja, precisa identificar nas situações enfrentadas por esses órgãos e nos resultados dos seus trabalhos oportunidades para o aprimoramento da integridade organizacional.

A norma brasileira que dispõe sobre a política de governança representa um significativo avanço para prevenção da corrupção. Porquanto, inaugura um modelo de gestão focado não apenas no resultado, mas, em especial, na integridade do sistema<sup>701</sup>. A edição da norma confere ao País um posto de destaque dentre os países preocupados com a boa gestão pública. Pautado pela promoção da ética e pelo compromisso de combater à corrupção, são estabelecidos no regulamento princípios de governança pública, que primam: i) pela capacidade de resposta; ii) pela integridade; iii) pela confiabilidade; iv) pela melhoria regulatória; v) pela prestação de contas e responsabilidade; e vi) pela transparência (artigo 3º).

---

<sup>701</sup> Importante ressaltar que a Controladoria Geral da União, por meio da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, alterada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, estabeleceu orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. A norma executiva, dando cumprimento ao disposto no art. 20 do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, buscou apresentar requisitos e prazos para a implementação do programa de integridade, inclusive com a definição de uma unidade de gestão para esse fim, responsável pela elaboração do plano de integridade a ser aprovado pelos dirigentes máximos do órgão público, sua execução e monitoramento.

Parte-se da premissa que a integridade de um indivíduo idealmente deve envolver a busca contínua pela plenitude do caráter. Ou seja, movimentos regulares que visam reforçar os valores associados à honestidade, à conduta ética e às ações orientadas pela renúncia de preferências individuais em prol da coletividade. Com isso, é possível afirmar que a integridade de uma organização provém da associação de posturas individuais, que redundam em boas práticas administrativas e em relações de trabalho saudáveis, pautadas pela ética, pela transparência e pela prestação de contas.

A integridade pública, portanto, representa um padrão moral universal e coletivo em benefício de toda a sociedade, que tem reflexos na integridade administrativa. Por outro lado, não se deve desconsiderar que um ambiente institucional degradado, sob o ponto de vista ético, possui a imprópria capacidade de influenciar negativamente as ações individuais, levando o agente público recém-incorporado à Administração a adotar postura moralmente indesejável. Afinal, conforme esclarece TREVIÑO, as decisões éticas adotadas nas organizações decorrem da interação dos componentes individuais e situacionais. Vale dizer, tão importante quanto selecionar sujeitos comprometidos com a ética pública, é a manutenção de um clima organizacional favorável, pautado por valores morais esperados<sup>702</sup>.

Assim sendo, na continuação serão abordados os elementos essenciais que devem compor uma política de integridade. Serão enfrentadas as dificuldades de sua efetiva aplicação e serão salientadas as vantagens em se apoiar medidas que fortaleçam a confiança do cidadão no sistema e que tragam credibilidade ao serviço público.

---

<sup>702</sup> TREVIÑO, Linda Klebe "Ethical decision making in organizations: a person-situation interactionist model", *Academy of management Review*, v. 11, n. 3, 1986, p. 602.

### 5.1. UMA ESTRATÉGIA DE INTEGRIDADE PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: REQUISITOS INDISPENSÁVEIS PARA UMA POLÍTICA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

A implementação de uma política de integridade requer a adoção de medidas contínuas e efetivas destinadas a transformações profundas, que reflitam, inclusive, na vida privada dos agentes públicos, em seu contexto familiar e na educação de seus filhos. MURIEL PATINO, ao se referir à natureza, características e consequências da corrupção em países de baixo grau de desenvolvimento, observa que a consciência coletiva está voltada para o atendimento dos interesses individuais dos cidadãos em detrimento do bem comum, o que os leva a considerar que nada têm a ganhar lutando contra a corrupção, ou mesmo lidando com os altos custos associados a esta postura, ainda que possam enxergar os benefícios resultantes dessa atitude<sup>703</sup>.

Uma nova cultura de integridade, nessa perspectiva, requer tolerância zero com a corrupção, inclusive ao pequeno extravio. O sentimento que deve prevalecer é o de que não existem atalhos quando se vive em comunidade. Um pequeno gesto de desvio, como furar uma fila, conduzir um veículo sem atenção às regras de trânsito, ou beneficiar-se de uma condição de privilégio, produz necessariamente efeitos sociais negativos, além de passar uma mensagem de permissividade. Justificativas fundadas na vitimização, exteriorizadas pela máxima de que “sempre foi assim”, “todo mundo faz”, “é assim que funciona” e “o mundo é dos espertos”, não podem ser toleradas. Uma mudança cultural implica sacrifícios no presente em prol de um futuro íntegro, em que as futuras gerações tenham referências éticas e adotem padrões de conduta que privilegiem o coletivo.

O serviço público não foge à regra, e os sentimentos que despertam as mudanças provocam reações distintas. É esperado que alguns sujeitos encarem esses momentos como novos desafios e oportunidades de crescimento e outros se sintam ameaçados em sua zona de conforto. Contudo, nos cenários em que a

---

<sup>703</sup> MURIEL PATINO, María Victoria. Aproximación macroeconómica al fenómeno de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La Corrupción en un Mundo Globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 29.

corrupção se faz presente, como é o caso dos países marcados por altas desigualdades sociais, a solução passa por profundas reformas administrativas que, além dos aspectos qualitativos da gestão e da busca por resultados, cuidem dos agentes públicos e reforcem os valores éticos e morais que devem ostentar. Até porque, conforme esclarece ROSÁRIO, “a falta de ética e cidadania está na raiz dos atos de corrupção perpetrados nos âmbitos público e privado”<sup>704</sup>.

A opção por uma política de integridade condiz com a nova ordem mundial de governança, orientada para o resgate dos padrões éticos, a preocupação com os direitos humanos, o fortalecimento das democracias e a prevenção da corrupção. Nesta conjuntura, a Administração Pública apresenta-se como um componente determinante para o sucesso da iniciativa, haja vista ser o campo em que as decisões importantes para a nação são tomadas e operacionalizadas.

Uma política de integridade orientada para o setor público impõe a incorporação de componentes valorativos ao Estado de direito que, além do respeito às normas e aos princípios universais, visa conferir maior responsabilidade aos agentes públicos por suas ações, um serviço pautado pela excelência e que atenda com primazia sua missão institucional. Segundo VILLORIA MENDIETA, uma política de integridade compreende o conjunto de instrumentos, normas, processos e estruturas destinadas à prevenção da corrupção e ao fomento de um serviço público aderente aos princípios e valores fundados na ética administrativa<sup>705</sup>.

Consciente da importância de que os diversos órgãos estatais devem adotar programas coerentes e uniformes com a estratégia nacional de integridade, a política pública que visa introduzir esses valores no modelo de gestão administrativa deve indicar as balizas que orientam sua implementação, além de deixar claro quais são os objetivos e resultados esperados. Segundo a OCDE, cada órgão público deve estabelecer seu próprio marco de integridade, de modo que sejam definidas as medidas indispensáveis e aquelas desejáveis, sem desconsiderar o contexto em que

---

<sup>704</sup> ROSÁRIO, Wagner Campos, Op. cit., 2018, p. 24.

<sup>705</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. Op. cit., 2011, p. 56.

está inserido, tanto em relação ao ambiente institucional, como no que diz respeito às interferências externas<sup>706 707</sup>.

No caso brasileiro, a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, modificada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019, ambas da Controladoria-Geral da União (CGU), em atenção ao Decreto que instituiu a Política de Governança da Administração Pública federal, estabeleceu um cronograma para a internalização gradual dos programas de integridade nos órgãos públicos federais. Ademais, foram definidos os procedimentos necessários à sua estruturação, execução e monitoramento. Pela leitura sistemática da norma, percebe-se que as recomendações da OCDE repercutiram positivamente nos altos escalões do governo, resultando na definição de regras orientadas para a boa governança. Nesse contexto, o fator ético assume posição de destaque, constituindo elemento indispensável na busca da eficiência administrativa<sup>708</sup>.

Segundo a norma executiva, a primeira fase da implementação dos programas é destinada à estruturação das unidades internas que se encarregarão da elaboração, execução e acompanhamento dos planos de integridade. Nesse passo, devem ser conferidas condições para que essas áreas exerçam com autonomia as competências que lhe foram confiadas. Significa dizer que a alta administração deve-se comprometer com o programa e proporcionar os meios para que a unidade administrativa possa levar adiante a missão de introduzir e alimentar o desejo por um

---

<sup>706</sup> OCDE. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Op. cit., 2009, p. 9.

<sup>707</sup> Cf. VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, pp. 202-209. Para um maior detalhamento sobre essas medidas e sua relação com o ambiente organizacional e interações externas. Os autores, inspirados no modelo de marco de integridade proposto pela OCDE, apresentam um quadro descritivo em que apresenta os elementos essenciais e complementares relacionados à gestão dos marcos de integridade, subdividindo-os em aspectos relacionados aos instrumentos, processos e estruturas. Além disso, abordam a integridade de contexto, em que dispõem sobre um conjunto de fatores, distintos daqueles próprios da gestão, que podem exercer impacto sobre a integridade dos servidores públicos. No que se refere ao contexto interno, esclarecem que não se trata dos atores e fatores que compõe o sistema de integridade da organização, mas de outros elementos que influenciam negativamente em seu clima ético. Já em relação ao contexto externo, apontam a preocupação quanto às interferências que não se situam no campo da governabilidade organizacional, mas que podem impactar o programa de integridade adotado.

<sup>708</sup> A Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, da Controladoria Geral da União, foi alterada pela Portaria nº 57, de 4 de janeiro de 2019. A modificação da portaria teve o objetivo principal de impor aos órgãos e entidades públicas federais a obrigatoriedade de instituição de uma unidade de gestão da integridade. Na regra anterior esta competência poderia ser atribuída a outra unidade ou comitê previamente constituído.

ambiente saudável, equilibrado e pautado por valores éticos. Mais que isso, devem ser definidas estratégias e ações para a disseminação da cultura de integridade.

Mais uma vez é preciso ressaltar a essencialidade do envolvimento da alta administração para que seja garantida a inserção da integridade no modelo de gestão. Somente o engajamento desses gestores possibilitará a alocação dos recursos humanos e econômicos adequados, o estabelecimento de marcos normativos, além da atribuição de responsabilidades institucionais que fortaleçam a eficácia do sistema. Não se pode desconsiderar, ainda, que os padrões de conduta e a postura ética desses líderes servirão como referenciais para os demais servidores, impondo-se um dever de cautela especial sobre suas ações, inclusive na esfera privada<sup>709</sup>.

Quanto às competências das unidades de integridade, o normativo brasileiro prevê a definição de processos e funções relacionadas: i) à promoção da ética e de regras de conduta para servidores; ii) à promoção da transparência ativa e do acesso à informação; iii) ao tratamento de situações de conflito de interesses e nepotismo; iv) ao tratamento de denúncias; v) à verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e vi) à implementação de procedimentos de responsabilização. A determinação aos órgãos que compõem a administração pública federal de estruturar unidades para essas finalidades, implica a uniformização das medidas destinadas à prevenção da corrupção, de modo que aquelas entidades que ainda não realizam essas atividades passem a fazê-las.

Vencida a etapa inicial, o segundo estágio prescrito pela norma prevê a aprovação de um plano de integridade, em que serão reunidas as informações sobre a organização, seus objetivos, os riscos envolvidos em sua atividade e as medidas necessárias para enfrentá-los. Naturalmente que, para que isso ocorra, a área responsável pela gestão estratégica do órgão deve ser convidada a contribuir, conferindo legitimidade ao trabalho de autoconhecimento institucional. Somente após

---

<sup>709</sup> Este tema será objeto de tópico específico em que se discutirá a importância dos códigos de ética e de conduta para a proteção da integridade pública. Objetivamente, é preciso esclarecer que os “códigos de conduta” e “códigos de ética” possuem finalidades distintas. Enquanto os primeiros visam detalhar regras sobre comportamentos vedados e esperados dos funcionários públicos, os segundos fundam-se em regras principiológicas e deontológicas, associados aos valores morais e, portanto, são apresentadas como modelo referencial sobre aquilo que é necessário, permitido e proibido. De uma maneira geral, visam influenciar as escolhas dos indivíduos.

a superação dessas fases deve-se dar início à terceira fase do programa, promovendo o monitoramento e avaliação quanto ao atingimento dos resultados esperados.

O autoconhecimento implica a elaboração ou revisão do planejamento estratégico, associado à efetiva participação e engajamento dos membros da organização. Nesse trabalho, deve haver a definição precisa de seus objetivos, metas e indicadores. Com o mapeamento das atividades, processos e procedimentos será possível identificar os riscos associados à atividade, bem como apontar quais as áreas mais propícias às interferências externas e que merecem uma atenção especial. Esses fatores irão constituir os alicerces do sistema de integridade. Sem isso, a organização não terá consciência de sua relevância e suas vulnerabilidades não serão conhecidas, impossibilitando seu fortalecimento institucional.

Ao refletir sobre a finalidade da política de integridade, é possível perceber que há uma tentativa de sensibilização quanto à indispensabilidade de se promoverem mudanças no atual padrão de governança. As disfuncionalidades observadas no atual modelo gerencial, evidenciada pelas inúmeras situações de desvios e casos de corrupção, expõem suas mazelas e revelam a utilidade do investimento em ambientes íntegros. VILLORIA MENDIETA adverte que, para que esses instrumentos repercutam positivamente no funcionamento dessas instituições, é imprescindível que as medidas previstas nos planos de integridade sejam de fato adotadas e os programas mantenham-se ativos por um longo período<sup>710</sup>.

Abstraindo os fatores elementares previstos na política nacional brasileira de integridade, defende-se que a estratégia de integridade deve contar, também, com a definição pormenorizada das atribuições dos cargos públicos, nos níveis operacional, tático e estratégico, de modo que não se tenha sobreposição de competências. Ou seja, o funcionário público deve ter compreensão do seu papel, seus limites e seus poderes, e responder por suas ações e omissões.

---

<sup>710</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. Op. cit., 2011, p. 57.



Sobre a situação de abandono das obrigações legalmente impostas aos agentes públicos, NEVADO-BATALLA MORENO reforça o vínculo especial a que estes funcionários estão sujeitos. O docente observa que o exercício da potestade disciplinar guarda estreita relação com as demais prerrogativas sancionadoras da Administração. Trata-se de um poder coercitivo interno capaz de reforçar o conteúdo e o cumprimento dos deveres funcionais, em perfeita sintonia com a obrigatoriedade de observância do princípio da legalidade e com as medidas de combate à corrupção<sup>711</sup>.

As ações desenvolvidas em uma política de integridade requerem investimentos, o que impõe a necessidade de intensificação de medidas naqueles setores mais propensos ao risco. Isto é, além da estruturação do serviço, os esforços devem ser coordenados e orientados para as áreas especialmente vulneráveis, mais suscetíveis aos desvios e com maiores possibilidades de produzir resultados impróprios. Objetivamente, as atenções devem estar voltadas prioritariamente às atividades que envolvam significativos dispêndios de recursos e que tenham relevância estratégica para o Estado.

Por fim, para que a estratégia de integridade esteja completa, é fundamental a propagação das ações exitosas, o incremento da transparência ativa e a adoção de soluções tecnológicas que permitam que a informação seja facilmente acessada. Além da transparência que deve nortear as ações dos órgãos públicos, devem ser criadas condições para que haja uma prestação de contas efetiva e um autêntico controle interno e externo dos atos praticados pela Administração e seus agentes. O cidadão deve ser capaz de acompanhar o planejamento e execução das políticas públicas. Outrossim, é pertinente que sejam introduzidos mecanismos que estimulem a cooperação entre órgãos públicos, a difusão de boas práticas e o compartilhamento do conhecimento.

No que tange às medidas de cumprimento interno, devem ser internalizadas regras e procedimentos que favoreçam a avaliação do risco do serviço público prestado, seu gerenciamento e contenção. Isso fará com que os recursos sejam

---

<sup>711</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. Op. cit., 2000, p. 49.

eficientemente alocados, que ocorra uma melhoria contínua dos processos de trabalho e, conseqüentemente, que os objetivos institucionais sejam alcançados. Ademais, é fundamental que sejam criados mecanismos de detecção de violações à integridade das instituições, procedimentos de apuração e punição dos infratores. O estabelecimento de códigos de comportamento, nesta seara, constitui uma poderosa ferramenta. Se bem utilizados, terão a capacidade de contribuir para uma maior clareza sobre o cumprimento das regras e a difusão dos padrões éticos esperados.

Afinal, conforme lecionam VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ, para que uma organização pública possa alcançar seus objetivos de natureza moral, é preciso, por um lado, estabelecer os meios para que seja exercido o controle sobre as ações dos indivíduos e comprovar que estes se desviaram dos objetivos gerais. Além disso, é indispensável que se formem indivíduos aptos a enxergar a perspectiva moral de sua atividade. Essa condição fará com que, além das habilidades próprias exigidas para a atividade desempenhada, estes agentes possam situar-se no serviço público, não permitindo que os fins se desviem ou que sejam desnaturalizados<sup>712</sup>.

Quanto ao cumprimento externo, nota-se que a integridade do serviço público deve ser pensada em forma de sistema, em que estejam previstas barreiras de contenção e controle que extrapolem a atuação do próprio órgão. Isto é, deve ser estimulada a criação de órgãos administrativos externos, com autonomia e poderes de fiscalização e punição, a fim de fazer valer as regras e procedimentos pré-definidos. Nessa lógica, é interessante rememorar o debate promovido na parte inicial desta investigação, em que se sustentou que, em razão de as novas democracias latino-americanas apresentarem déficits de participação social, marcadas pela ausência do exercício pleno dos valores democráticos, os órgãos externos de controle teriam a capacidade de suprir algumas dessas carências. Ademais, teriam melhores condições para detectar desvios, apurar os fatos e imputar responsabilidade aos agentes corruptos.

---

<sup>712</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Op. cit. 2016, p. 198.

Contudo, é preciso cuidar para que esta aproximação e cooperação entre os órgãos vocacionados para o controle não sejam marcadas por um ambiente competitivo e corporativista. A institucionalização de órgãos de controle não pode constituir um fim em si mesmo, ou na busca por um maior protagonismo no cenário de combate à corrupção. Afinal, conforme aduzem ARANHA E FILGUEIRAS, no Brasil as instituições de *accountability* apresentam uma lógica de competição predatória, o que dificulta o estabelecimento de ações estratégicas e troca de informações e de dados. Diante disso, os autores sustentam que

o desafio está em considerar que, para além das mudanças incrementais que empoderaram as instituições de *accountability* no âmbito do Estado brasileiro, é preciso considerar que a ecologia processual fortemente informal e pouco sistematizada, um sistema que incentiva a competição, a ausência de procedimentos sólidos de sequenciamento de atividades de controle e uma dinâmica de troca de dados pautada pela criação de obstáculos e pelo uso político da informação terminam por prejudicar os resultados do sistema de *accountability*<sup>713</sup>.

Na linha desse raciocínio, OCDE defende que a eficácia do sistema de integridade depende da colaboração e articulação entre agentes e órgãos públicos. Esta aproximação visa evitar o dispêndio de esforços (ações sobrepostas) e a alocação de recursos desnecessários. Ademais, essa afinidade permite o compartilhamento das lições apreendidas e a troca de experiências, sejam as boas práticas ou as dificuldades enfrentadas<sup>714</sup>.

---

<sup>713</sup> ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Cadernos n. 44, Brasília: ENAP, 2016, pp. 40-42.

<sup>714</sup> OCDE. *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*. Op. cit., 2017, p. 8.



## CAPÍTULO QUARTO

### OS ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS À PROMOÇÃO DE UMA CULTURA DE INTEGRIDADE: A RESSIGNIFICAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA

#### 1. A ÉTICA ADMINISTRATIVA E A CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS: A ADOÇÃO DE CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO VOLTADOS À PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE

A globalização econômica e, com ela, a ampliação do acesso à informação têm permitido aos cidadãos conhecer e exigir dos governos medidas concretas que lhes garantam uma democracia de qualidade e ações estatais orientadas ao atendimento dos interesses coletivos. BOEHM observa que o mundo tem sofrido muitas mudanças significativas nas últimas décadas. Nesse sentido, chama atenção para as transformações decorrentes da globalização e dos avanços tecnológicos e seu impacto sobre a vida das pessoas. Com precisão habitual, o autor aponta que as divisões observadas entre os setores privado e público já não são tão evidentes. Com isso, constata que há uma exigência cada vez maior dos cidadãos e dos meios de comunicação sobre os problemas associados aos governos contaminados pela corrupção, especialmente os serviços públicos ineficientes e de baixa qualidade<sup>715</sup>.

O impacto das crises econômicas nas sociedades contemporâneas coloca em dúvida a capacidade dos modelos tradicionais de administração pública de solucionar os problemas cotidianos, impondo controles sociais cada vez mais rígidos,

---

<sup>715</sup> BOEHM, Frédéric. Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. n. 14, 2015. pp. 69-70.

transparência, maior participação e resultados concretos. As frustrações relacionadas à incapacidade do poder público de produzir benefícios sociais têm contribuído para a diminuição gradativa da confiança nas instituições democráticas. Situação esta que pode ser comprovada pelo aumento da rejeição ao regime democrático, conforme se extrai dos informes regulares produzidos pelo Latinobarómetro para a América Latina<sup>716</sup>.

A exposição de condutas antiéticas e imorais de agentes públicos, especialmente pela utilização de sua posição para garantir benefícios de ordem pessoal, tem produzido forte reação social e censura. Isso faz com que o poder público seja chamado a responder ante os frequentes escândalos de corrupção amplamente divulgados nas mídias sociais e nos meios de comunicação. A sociedade reclama seu direito legítimo por uma boa administração que, segundo se extrai do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em dezembro de 2000, consiste:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
  - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
  - c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.
3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua<sup>717</sup>.

---

<sup>716</sup> Essa condição pode ser observada na discussão sobre os dados divulgados pelo Latinobarómetro quando da avaliação dos indicadores de percepção sobre democracia e corrupção.

<sup>717</sup> Unión Europea (UE). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, em 18 de dezembro de 2000. Disponibilizado em [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). Acessado em 7 de março de 2019.

A falta de transparência, o elevado grau de incertezas e a falta de segurança jurídica, associados a um ambiente de corrupção, são fatores que contribuem para a falta de previsibilidade sobre os rumos políticos e econômicos dos países, conferindo ao setor privado altos custos de transação. Conforme adverte PRIETO ROMERO, os custos de transação referem-se aos custos indiretos que uma empresa terá de suportar quando decide investir e enfrentar um entorno político e jurídico pouco transparente, de grande incerteza e de práticas corruptas institucionalizadas. Essa condição impõe a adoção de medidas e incentivos que recuperem a confiança da população nas instituições democráticas, permitindo a retomada do desenvolvimento econômico e social<sup>718</sup>.

Internamente, PRIETO ROMERO argumenta que os custos de transação se relacionam à quebra de confiança mútua entre dirigentes e empregados. Segundo o autor, essa falta de compromisso entre os diversos níveis da organização decorre de múltiplos fatores, como: i) políticas de seleção de servidores que não consideram o fator ético; ii) políticas de promoção profissional inadequadas; iii) políticas salariais deficientes; iv) comportamento pouco ético dos dirigentes; e v) a percepção do corpo funcional que os dirigentes foram escolhidos por critérios que não levaram em consideração a qualificação técnica e profissional<sup>719</sup>.

Em referência à importância da adoção de medidas éticas para a construção da confiança pública, a OCDE assume que os serviços públicos devem ser merecedores deste apreço. Recorda que os cidadãos esperam que os servidores sejam leais aos interesses coletivos e gerenciem os recursos públicos de forma adequada. É a regularidade do serviço e a atuação zelosa de seus agentes que permitirá a manutenção de um ambiente propício aos negócios. Vale dizer, a restauração da confiança pública é determinante para o bom funcionamento dos mercados e ingrediente elementar para o crescimento econômico<sup>720</sup>.

A ausência de compromisso com um serviço público de qualidade, tanto pelas autoridades políticas, como por seus funcionários, afeta diretamente o desempenho

---

<sup>718</sup> PRIETO ROMERO, Cayetano. Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno. *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2012, pp. 321

<sup>719</sup> Ibidem., pp. 322-323.

<sup>720</sup> OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Op. cit., 2000a, p. 1.

das instituições, culminando em políticas públicas desconectadas com a realidade social e um serviço público burocrático e formal, marcado pela baixa eficiência<sup>721</sup>. Esta condição faz com que os esforços e os recursos financeiros e humanos sejam direcionados para as atividades de controle e supervisão, acentuando a burocracia, quando na verdade deveriam ser destinados às finalidades institucionais, voltados à satisfação das expectativas da população<sup>722</sup>.

Reverter essa onda negativa requer a assunção de compromissos éticos pelos agentes públicos e a adoção de condutas exemplares capazes de resgatar valores, enaltecer a relevância da função pública e ofertar respostas e resultados satisfatórios aos anseios sociais. PRIETO ROMERO admite que as sociedades contemporâneas ocidentais são mais tolerantes com deficiências ou mesmo ineficiências na prestação de serviços públicos. Contudo, o autor constata que os cidadãos reprovam de maneira acintosa os comportamentos antiéticos ou corruptos observados no setor público<sup>723</sup>. Sobre a postura que os governos devem assumir frente a essa nova realidade mundial, DONALD JOHNSTON, então Secretário Geral da OCDE, sublinhou que,

Un reto clave del gobierno es la adaptación de la misión del servicio público a las necesidades actuales y para asegurar que sus valores esenciales y estándares cumplen con las cambiantes expectativas públicas. Un conjunto moderno de valores esenciales debe combinar valores “tradicionales” tales como imparcialidad, legalidad e integridad, con valores “nuevos”, como una mayor responsabilidad y transparencia pública<sup>724</sup>.

Na esfera internacional chama atenção o compromisso firmado pelos países signatários da Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>725</sup>. No acordo, dentre as medidas preventivas previstas, é ressaltada a importância do estabelecimento de normas de conduta para o desempenho das funções públicas, obrigando seus

---

<sup>721</sup> DIAS MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE concordam que “ese compromiso ético resultaría también eficiente para la institución, puesto que la ética reduce costes de coordinación externos e internos, posibilitando, además, la identificación con la institución”. (DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 136)

<sup>722</sup> PRIETO ROMERO, Cayetano. Op. cit., 2012, p. 322.

<sup>723</sup> Ibidem., p. 320.

<sup>724</sup> OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Op. cit., 2000b, p. 9.

<sup>725</sup> OEA. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Caracas, 29 de março de 1996. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acessado em 19 de dezembro de 2019.



aderentes a tornarem efetivos mecanismos que incentivem comportamentos honestos em seus servidores. Por sua vez, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção pugna pela necessidade de estabelecimento de códigos ou normas de conduta, além de programas de formação e capacitação de funcionários públicos para que, além de atender aos requisitos de desempenho da função pública, estes se tornem conscientes dos riscos da corrupção<sup>726</sup>.

Diante dessa constatação, evidencia-se a necessidade de ressignificação do papel dos agentes públicos, tornando-os responsáveis por uma administração de qualidade. Ademais, mostra-se imprescindível o fortalecimento da integridade pública e a adoção de uma postura firme de intolerância contra arbitrariedades, abusos de poder e corrupção. Os códigos de ética, nessas circunstâncias, são capazes de exercer forte impacto sobre os comportamentos indevidos. Na medida em que todos passam a conhecer os padrões éticos de uma organização, os sujeitos reconhecem mais facilmente as irregularidades e agem para coibi-las.

Segundo reconhece GILMAN, é possível que os maus funcionários se sintam inibidos em praticar irregularidades. Isso porque, além de perceberem o alto grau de reprovação sobre as condutas irregulares por seus colegas de trabalho, esses indivíduos notam que estão mais propensos a serem descobertos e punidos<sup>727</sup>. Ademais, o autor acrescenta que é quase impossível ter um código de ética eficaz se os funcionários verificam que seus colegas estão agindo de forma antiética e não são reprimidos. Com isso, a cultura organizacional deve estimular um ambiente em que é aceitável levantar questões éticas<sup>728</sup>.

O despertar da consciência ética por parte dos servidores públicos é algo que precisa ser estimulado e trabalhado constantemente. Não se deve desconsiderar que o exercício ético do poder apresenta a capacidade de dificultar na maior medida possível o abuso de dito poder<sup>729</sup>. Nessa perspectiva, não é possível ignorar que a

---

<sup>726</sup> Artigos 7º e 8º da Convenção da ONU. É pertinente registrar que a Convenção ainda prevê a regulação de condutas dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (art. 11), bem como das entidades privadas (art. 12)

<sup>727</sup> GILMAN, Stuart. C. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons. *The World Bank*, 2005, p. 8.

<sup>728</sup> *Ibidem.*, p. 39.

<sup>729</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. La ética pública: perspectivas actuales. *Revista de Estudios Políticos*, n. 114, 2001b, p. 148.

função pública é um valor social que deve ser preservado e orientado por princípios e regras éticas e de conduta<sup>730</sup>.

Sendo assim, a atuação dos agentes públicos carece ser conduzida de forma equilibrada, por um senso de imparcialidade e justiça. Para que esta transformação se torne possível, não se pode prescindir de instrumentos aptos que orientem suas ações, que os auxiliem no enfrentamento dos dilemas éticos e que sejam capazes de impor limites ao exercício do poder. Afinal, conforme acentua VILLORIA MENDIETA, “de qué nos sirve saber cómo hacer las cosas si no sabemos para qué hacemos las cosas”<sup>731</sup>.

Diante do pressuposto que a ética administrativa constitui vertente da ética pública em que os servidores estão submetidos a regras especiais, associadas a valores, princípios e virtudes próprios, não basta o cumprimento dos deveres e obrigações prescritos para se garantir a integridade e serviços públicos de qualidade. Para atingir este propósito, é necessário que discussões e reflexões sobre os problemas reais sejam fomentadas, permitindo ao agente público conhecer, internalizar regras de comportamento e avaliar os riscos associados à sua atividade, optando por uma conduta desejável sob a perspectiva ética e moral.

Sobre o impacto da ética na qualidade democrática e a postura de austeridade que se deve opor às condutas antiéticas, DÍAS MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE reforçam que a conduta ética é extremamente útil e benéfica ao conjunto das organizações, tendo em vista que ela representa um fator-chave para a qualidade do serviço público. Nesse sentido, os autores afirmam que a incompetência não deve ser tolerada, pois possui a propriedade de diluir o compromisso com a qualidade, com o serviço e com a responsabilidade<sup>732</sup>.

Diante desse quadro, é preciso que se busque alternativas que façam com que os agentes públicos saiam da zona de conforto e deixem de ostentar atitudes de mera conformidade às regras pré-definidas, a fim de evitar situações que possam

---

<sup>730</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 134.

<sup>731</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. Op. cit., 2015, p. 9.

<sup>732</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 149.

culminar em sua responsabilização. O comportamento burocrático deve ceder espaço para uma postura em que o agente reconhece a importância de seu trabalho para o atingimento dos objetivos estatais e passe a agir segundo valores éticos, assumindo de forma voluntária e sem receios o compromisso pela prestação de um serviço de qualidade<sup>733</sup>.

Em interessante abordagem apresentada por NIETO GARCÍA, são descritos alguns dos comportamentos que devem ser combatidos pelos códigos que pretendem alinhar a conduta dos servidores públicos às normas éticas e valores administrativos:

“nunca pasa nada ni puede pasar por no haber hecho nada”;

“no te metas en lo que no sea estrictamente tuyo, y no toleres que se metan en lo tuyo”;

“si no creas problemas a los demás, es posible que no te los creen a ti”;

“ajusta tu rendimiento al nivel más bajo en que le ha colocado un funcionario con tu misma retribución”<sup>734</sup>.

Para este fim, o Estado deve garantir ambientes propícios e condições apropriadas para que esses tipos de comportamentos profissionais destacados não se desenvolvam. Os códigos de conduta e de ética, nessa função, devem ser capazes de manifestamente comunicar qual a postura desejável e quais ações são esperadas, proporcionando garantias à atuação profissional. Além disso, sempre que possível, devem apresentar situações reais e concretas de serem enfrentadas, em uma linguagem clara e objetiva.

Ao discorrer sobre a ética na Administração Pública, VILLORIA MENDIETA esclarece que na verdade se está tratando de uma ética aplicada. Concretamente, uma ética profissional que exige de seus praticantes que reflitam e tenham clareza sobre seus desígnios. Segundo o autor, a ética administrativa deve partir de dois princípios gerais: o respeito à dignidade humana e a busca pelo interesse público. Contrariamente, ao se admitir que a conduta dos agentes públicos estaria limitada tão somente ao cumprimento de regras, rotinas e procedimentos, ao respeito à hierarquia e ao acatamento de ordens, reclama o autor que esta condição não seria suficiente

---

<sup>733</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Op. cit., 2015, p. 12.

<sup>734</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1997b.

para o exercício adequado da função pública e, portanto, ao atendimento dos objetivos estatais. Precipuamente, exige-se dos agentes públicos “una capacidad de razonamiento moral, conocer las normas de conducta, frente a situaciones de riesgo y unas virtudes que les ayuden en definir su correcta actuación”<sup>735</sup>.

Dito isso, verifica-se que o direito a uma administração de qualidade reclama maior atenção ao componente humano. Vale dizer, é preciso consolidar uma cultura de integridade no serviço público centrada no indivíduo, muito embora não se possa desprezar os avanços tecnológicos e a sua contribuição para o aprimoramento dos controles sobre processos e resultados. Ao concordarem sobre a necessidade de fortalecer o componente ético no contexto de uma nova gestão pública, DÍAZ MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE aquiescem que idoneidade das instituições públicas e a credibilidade dos seus funcionários seguem sendo fatores cruciais de boa governança. Ademais, concordam que a integridade dos agentes políticos e servidores públicos são elementos indispensáveis à democracia e constituem-se fatores-chaves para um governo de qualidade<sup>736</sup>.

Mais do que o estabelecimento de regras formais de convivência, um ambiente harmonioso marcado por bons exemplos e boas práticas converge para um movimento de consolidação da confiança nas instituições públicas. Essa condição tem a capacidade de tornar legítimas as políticas públicas voltadas para a melhora da qualidade de vida da população. Sobre essas circunstâncias, WITTMER sustenta que os líderes devem estar atentos ao clima e à cultura que definem suas organizações e devem primar para que se cristalize uma cultura de confiança e transparência. Para este propósito, o autor aduz que é relevante que sejam criadas condições para que os membros da organização possam compartilhar experiências e relatar problemas<sup>737</sup>.

Cabe ao Estado, portanto, garantir que o clima organizacional se mantenha íntegro. VILLORIA MENDIETA atenta sobre os contextos altamente desfavoráveis para o exercício da ética administrativa. O autor aponta algumas situações que devem ser

---

<sup>735</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Op. cit., 2015, p. 12.

<sup>736</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 136.

<sup>737</sup> WITTMER, Dennis P. Behavioral ethics in business organizations: What the research teaches us. In: O'TOOLE, James; MAYER, Don (Eds.). *Good business: exercising effective and ethical leadership*, Cap. 5, New York: Routledge, 2010, p. 73.

evitadas, tais como: i) o sentimento de que na organização vigora uma ideia de injustiça; ii) que seus funcionários não são bem tratados; iii) que o contrato psicológico firmado entre funcionários e dirigentes não é cumprido; e iv) que não há preocupação com a moralidade e não é conferida atenção aos comportamentos inadequados<sup>738</sup>.

Da mesma forma que o modelo gerencial da Nova Gestão Pública buscou flexibilizar e dar agilidade à atuação do Estado burocrático, adotando uma estratégia voltada para o resultado, a proposta de elevar o fator ético a uma posição de relevo surge como contramedida à excessiva discricionariedade conferida ao gestor público<sup>739</sup>. Revela-se, portanto, como mecanismo de controle individual contra arbitrariedades e abusos de poder<sup>740</sup>.

Apesar de bem-intencionado e, de certa forma, benéfico aos propósitos estatais, o modelo gerencial focado na eficiência do serviço contribuiu para o surgimento de novos dilemas éticos e riscos à integridade pública, sobrepondo-se a outros valores igualmente caros à Administração<sup>741</sup>. Em uma avaliação sobre a aplicação dos métodos do setor privado para a Administração Pública, a OCDE observa que, embora se possa verificar um incremento da efetividade e eficiência, também é possível notar o esfacelamento dos valores, dos estandartes e das formas habituais de funcionamento do serviço público. Segundo a organização, isso se deve em parte pela intensa descentralização e delegação de competências, implicando controles menos rígidos e maior discricionariedade<sup>742</sup>.

É preciso reforçar, portanto, em sintonia com o pensamento de BERTÓK, que apesar da aplicação de métodos da iniciativa privada ter contribuído para a melhoria da eficiência e eficácia do serviço público, esse câmbio levou à fragmentação das culturas, normas e maneiras tradicionais de atuar da Administração Pública. A fim de trazer equilíbrio à instabilidade gerada pela diminuição dos controles, deve-se atribuir

---

<sup>738</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2015, p. 14.

<sup>739</sup> “Cerca de un tercio de los países Miembros ya han actualizado sus valores esenciales de servicio público durante los últimos cinco años, y se han estado llevando a cabo análisis más profundos. Durante el curso de las revisiones, los países de la OCDE han dado de nuevo énfasis a los valores ‘tradicionales’, al mismo tiempo que les proporcionan un contenido moderno combinándolos con valores ‘nuevos’ para reflejar la creciente cultura de servicio público basada en resultados”. (OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. Op. cit., 2000, p. 13)

<sup>740</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 136.

<sup>741</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 70.

<sup>742</sup> OCDE. Op. cit., 2000, p. 11.

maior destaque aos valores públicos, estimulando que haja uma prestação de contas rigorosa sobre os atos discricionários e transparência sobre as atividades públicas. Essas medidas visam guiar as condutas dos agentes com poderes de decisão, além de servirem como pontes entre as práticas administrativas e o interesse público, contribuindo para o bom governo<sup>743</sup>.

Além dos valores comuns, como a adoção de posturas honestas, imparciais, íntegras e profissionais, deve-se ter em mente que os princípios devem refletir as evoluções verificadas na conjuntura social, afetando o ordenamento jurídico e sujeitando-se às influências valorativas. Em alusão o movimento pós-positivista, BARROSO aduz que na contemporaneidade o ordenamento jurídico não pode mais estar desconectado dos valores éticos e morais, reduzindo-se a normatividade puramente formal<sup>744</sup>. Os princípios devem estar sujeitos a constantes releituras, a fim de se adaptarem às mudanças promovidas na sociedade, sem que isso implique alterações constitucionais visando preservar sua força normativa<sup>745</sup>.

A introdução formal do princípio da eficiência no ordenamento jurídico pode ser vista como um desses exemplos. Alçada ao *status* constitucional por ocasião da reforma administrativa brasileira que consagrou o modelo gerencial no final da década de noventa, a eficiência administrativa consolidou-se como elemento-chave da integridade pública. Logo, atingir a eficiência no atual cenário, mais do que simplesmente alcançar resultados, significa agir segundo parâmetros éticos e morais. Assim, não se pode olvidar que o direito a uma boa administração, comprometida com os valores sociais e princípios éticos, incute à noção de eficiência outros valores como a transparência e a rendição de contas.

Abordar questões éticas ou mesmo indicar que a solução para os problemas enfrentados pela Administração consiste em resgatar valores não é propriamente uma novidade. A originalidade subsiste em tornar a ética o elemento central da governança pública, de modo que se sedimente uma cultura de integridade nas organizações. É nessa conjuntura que os códigos éticos e de conduta ganham importância, haja vista

---

<sup>743</sup> BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 145

<sup>744</sup> BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional: ponderações, direitos fundamentais e relações privadas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 28.

<sup>745</sup> HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 9.

serem capazes de orientar a atuação dos agentes públicos e permitirem que dilemas sejam solucionados, indicando a trilha a ser seguida (ou pelo menos tornar inequívoca aquela que não deve ser perseguida). GILMAN concorda que os códigos não são projetados para pessoas ruins, mas para aqueles que querem agir com ética, mas que em situações de dificuldade ou pouco claras necessitam de um guia ético para não serem tentados ou confundidos a seguirem por um caminho que parece ser virtuoso<sup>746</sup>.

Dito isso, é possível afirmar que os códigos representam o compromisso do poder público e de seus servidores de se submeterem a determinadas regras de convivência e optarem pelo caminho que melhor atenda ao interesse público. O compromisso com os valores públicos, seguindo as lições de VILLORIA MENDIETA, levará ao cumprimento de deveres capazes de quebrar estereótipos negativos associados ao serviço público e relegitimar a ação pública. O referido autor, seguindo categorização aristotélica, defende ainda a necessidade de se cultivar virtudes como elemento essencial do comportamento ético, ressaltando que a prudência, a justiça, a temperança e a valentia representam fatores-chaves nesse processo<sup>747 748</sup>.

A prudência, de acordo com o autor, corresponderia à capacidade do agente de atuar com o pleno conhecimento de causa. Isto é, proceder com a mesma diligência que um administrador consciente empregaria a seus próprios bens. Esta característica tem a capacidade de reforçar a confiança da sociedade nas instituições. Por sua vez, a justiça implica atuar com retidão, ser justo, conferindo a cada sujeito o que lhe é devido. Impõe-se o rigor de não fazer distinção entre as pessoas, seja em relação ao Estado ou em relação aos subordinados, amigos e cidadãos. A temperança exige uma atuação profissional ponderada, respeitando os interesses em jogo com moderação e seriedade. As prerrogativas inerentes ao cargo devem ser utilizadas no limite estrito da sua necessidade, utilizando-se dos meios disponíveis tão somente para o cumprimento dos deveres funcionais. Já a valentia relaciona-se à capacidade de

---

<sup>746</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., 2005, p. 7.

<sup>747</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Op. cit., 2015, p. 13.

<sup>748</sup> Segundo a OCDE podem ser identificados oito valores fundamentais do serviço público nos países que compõe a organização, segundo uma ordem decrescente: imparcialidade, legalidade, integridade, transparência, eficiência, igualdade, responsabilidade e justiça. (OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Op. cit., 2000a, p. 2)

iniciativa, especialmente quando as coisas não funcionam como esperado. Demanda a busca de alternativas e a aptidão para se encontrar soluções criativas aos problemas reais<sup>749</sup>.

### 1.1. CÓDIGOS DE ÉTICA E CÓDIGOS DE CONDUTA: INSTRUMENTOS ESSENCIAIS PARA UM SERVIÇO DE QUALIDADE

O estabelecimento de códigos éticos e de conduta no âmbito da Administração Pública surge da necessidade de se definir balizas para o exercício da função pública. Revela aos sujeitos que a integram e à sociedade, os valores, princípios e regras que devem nortear a atuação dos agentes públicos. GILMAN recorda que os códigos são algumas das mais importantes declarações de expectativas cívicas<sup>750</sup>.

Códigos bem informados e difundidos pelos canais institucionais internos e externos representam instrumentos eficazes para o restabelecimento da confiança da população na Administração. Aliás, para que essa condição seja potencializada, além de efetivamente integrarem os programas de integridade, os códigos devem ser capazes de estimular debates sobre dilemas cotidianos, antever e detalhar circunstâncias que possam oferecer riscos à integridade da organização, identificar as situações irregulares e indesejadas, além de prever consequências aos seus transgressores.

Conforme posição assumida por GILMAN, para que os códigos sejam efetivos, estes devem operar em dois níveis fundamentais: institucional e simbólico. Institucionalmente devem ser capazes de impor limitações aos comportamentos, além de apontar quais são as expectativas sobre o desempenho dos funcionários. Isto é, indicar objetivamente quais as atitudes esperadas e quais as que não serão toleradas. No que se refere ao aspecto simbólico, os códigos não visam apenas estabelecer um modelo a ser seguido pelos integrantes da organização, mas têm a pretensão de

---

<sup>749</sup> VILLORIA MENDIETA. Manuel. Op. cit., 2015, p. 13.

<sup>750</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., 2005, p. 3.



deixar transparecer à sociedade como esses profissionais gostariam de ser reconhecidos e os valores que os conduzem<sup>751</sup>.

Essas dimensões reforçam a importância de que os agentes públicos sejam chamados a participar e colaborar com a edição dos códigos, fazendo com que se envolvam na sua construção e auxiliem na identificação das condutas e atividades que merecem atenção. Além do que, o envolvimento dos diversos atores da organização confere legitimidade ao processo e alimenta o sentimento de pertencimento e responsabilidade.

Sobre essas circunstâncias, BOEHM argumenta que na América Latina existe uma consciência cada vez maior no poder público sobre o valor da participação dos agentes públicos na elaboração de normas internas, inclusive os códigos de conduta. Essa prática pública, de acordo com o investigador, verifica-se tanto em razão de uma necessidade de apropriação pessoal, como da busca por uma legitimação social e organizacional. A ausência de participação na construção desses compromissos representa fator prejudicial à aplicação destes códigos, especialmente quando a massa de servidores percebe que estes foram impostos pela alta administração<sup>752</sup>.

A reunião de princípios, regras éticas e de comportamento em documentos especiais, associados ao compromisso moral de exercitá-los, portanto, permite conhecer o que se espera dos agentes públicos e quais os fins coletivos a serem perseguidos. Sem perder de vista os limites impostos pelas regras formais e pelas leis, os códigos precisam estimular debates sobre as situações concretas, fazendo com que os sujeitos reflitam sobre seu papel, sobre sua postura e o impacto de suas decisões na sociedade. Isso leva a uma transformação do modelo organizacional para além da burocracia e da eficiência.

Sobre o contexto em que a gestão pública se desenvolve, DÍAS MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE esclarecem que a ética pública detém a força para orientar os agentes públicos em situações concretas acerca dos valores que definem os níveis de responsabilidade, consciência e identidade da organização. Essa capacidade pode

---

<sup>751</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., 2005, pp. 5-6

<sup>752</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 82.

ser extremamente útil naqueles ambientes marcados por regras rígidas, amplos espaços para a tomada de decisões e conflitos<sup>753</sup>. Para além das quebras de paradigmas de gestão, CAMPOS ACUÑA reconhece que essas mudanças potencialmente podem produzir um câmbio cultural da própria sociedade, transcendendo a lei, para internalizar princípios e valores éticos<sup>754</sup>.

Por sua vez, BOEHM argumenta que um código destinado a regular condutas deve-se fundar e ser coerente com as leis e normas existentes. Não obstante, o autor chama atenção para o fato de que estes documentos naturalmente são mais amplos e abarcam situações não compreendidas nas normas formais. Isso porque visam refletir e fomentar regras informais que regem os comportamentos internos da organização. Mais do que definir fronteiras para os comportamentos, os códigos dessa natureza propõem-se a estabelecer e tornar claros os padrões de conduta desejados. Os códigos possuem a relevante tarefa de expor aos seus destinatários o que se espera deles, tanto no nível pessoal, como profissional. Finalmente o acadêmico revela que “un código puede de esta forma ayudar a formar o reflejar una ética e identidad profesional compartida y un sentido y orgullo de pertenencia al servicio público”<sup>755</sup>.

Dito isso, é pertinente que se indague: afinal, no que consistem os códigos de ética e códigos de conduta? Devem ser estabelecidos para toda a Administração ou devem ser definidos de maneira específica para determinada organização? Devem ser tratados de forma apartada ou é conveniente que estejam reunidos em um único documento? Devem apenas indicar princípios e valores, estimulando a mudança de comportamentos, ou seu conteúdo deve deter força normativa que imponha obrigações reais, sujeitas a consequências jurídicas? É possível falar em código de boas práticas administrativas?

Em uma aproximação inicial, nota-se que a diferenciação entre códigos éticos e de conduta leva a uma constatação de cunho geral de que os primeiros são documentos destinados a gerenciar a ética administrativa, oferecendo aos membros

---

<sup>753</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 136.

<sup>754</sup> CAMPOS ACUÑA, María Concepción. Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, 2015, pp. 76.

<sup>755</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 70.

de determinada organização um rol de princípios e valores que merecem ser observados e perseguidos no exercício da função. O objetivo dos códigos de ética não é o descrever condutas específicas que devem ser adotadas, mas o de influenciar as escolhas morais dos indivíduos para que adotem comportamentos honestos. Quando muito, estes códigos ostentam conteúdos deontológicos que indicam os caminhos moralmente aceitos<sup>756</sup>. Nesta hipótese, definem o que deve ser realizado e tolerado e a postura esperada, não se restringindo à enumeração de princípios e valores.

A aglutinação de princípios e regras deontológicas em um único código (em que se incluem deveres e proibições), comumente pode ser observada nos códigos éticos profissionais, consoante se constata no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal brasileiro<sup>757</sup>. Na referida codificação, observa-se claramente a intenção de imprimir à função pública uma conotação ímpolita, ao dispor que o servidor público “não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto”. Ademais, proclama, no que se refere aos principais deveres do servidor público, que este deve “ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum”.

No contexto dos países europeus, destaca-se como referencial ético, os princípios e recomendações gerais declarados pelo Informe Nolan<sup>758</sup>. O referido documento visou oferecer respostas à sociedade britânica sobre a crescente insatisfação social relacionada ao comportamento de parlamentares e altos funcionários do governo, na década de noventa, ocasião em que se colocou em dúvida a retidão dos agentes políticos e a confiança da sociedade nas instituições públicas. Diante das graves acusações relacionadas à degeneração da ética pública,

---

<sup>756</sup> Cf. WALLER, Bruce N. *Consider Ethics: Theory, Readings, and Contemporary Issues*. 3ª ed. Edinburgh: Pearson, 2014. O autor assume que o termo deontologia se refere ao ramo da ética em que se estuda os fundamentos do dever e as normas morais (dever-ser). Também conhecida como Teoria do Dever.

<sup>757</sup> BRASIL, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.

<sup>758</sup> Cf. NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública (Tradução de standards in public life. London: HMSO, 1995), *Cadernos ENAP*, n. 12, pp. 1-143, 1997.

escândalos sexuais, negociações espúrias envolvendo cargos públicos e casos de corrupção, foi instituída uma comissão, presidida pelo juiz Nolan, com o objetivo de se estabelecer estandartes de conduta para a vida pública<sup>759</sup>. Ao final de seis meses investigando as normas da vida pública britânica, o informe enfatizou sete princípios que devem nortear a conduta dos agentes públicos<sup>760</sup>.

Os princípios que devem orientar a atuação dos ocupantes de cargos público podem ser assim singularizados: i) abnegação - devem adotar decisões orientadas exclusivamente ao interesse público; ii) integridade - não devem se colocar em posição que possa influenciar negativamente o desenvolvimento de suas funções públicas; iii) objetividade - no desempenho de quaisquer atividades públicas, incluindo indicações para ocupação de cargos, celebração de contratos e recomendação de sujeitos para o recebimento de prêmios e benefícios, suas decisões deverão estar baseadas em critérios de mérito; iv) responsabilidade - devem ser responsáveis por suas decisões e atos que afetem a sociedade, além de se submeterem aos controles que se fizerem necessários; v) transparência - devem ser o mais transparente possível quanto às decisões e atos realizados, restringindo-as apenas quando exigir o interesse público; vi) honestidade - devem declarar seus interesses privados quando se relacionarem com suas atividades públicas e devem adotar quantas medidas forem necessárias para resolver situações de conflito de interesses; e vii) liderança - devem promover e respeitar os princípios como modelo para o exercício das funções, servindo de exemplo para os outros integrantes da organização<sup>761</sup>.

Merece registro o fato de que o informe, ao apresentar suas conclusões, constatou não ser possível afirmar que a conduta na vida pública britânica tenha se deteriorado. Pelo contrário, atribui à grande mobilização social em torno de escândalos, o fato de que hodiernamente há uma maior vigilância e são exigidas posturas cada vez mais rigorosas dos agentes públicos. Embora reconheça que há

---

<sup>759</sup> Dentre as situações que justificaram a adoção de providências por parte do governo, destacam-se as evidências de subornos a parlamentares em troca de favores, inclusive em troca de cargos no governo ou empresas privatizadas, bem como situações claras de conflito de interesses.

<sup>760</sup> BARGUEÑO, Manuel Martínez. Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, n. 5-6, 1996, p. 209.

<sup>761</sup> UK. Committee on Standards in Public Life. Guidance: The 7 principles of public life. Published 31 May 1995. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>. Acessado em 19 de dezembro de 2019.

debilidades no processo de manter e fazer cumprir normas, afirma que a grande maioria das pessoas as cumprem. Adverte, porém, que os agentes públicos não possuem clareza sobre os limites de uma conduta aceitável, o que imprime a necessidade de adoção de medidas corretivas urgentes<sup>762</sup>.

Em relação aos códigos de conduta, tem-se que estes se propõem a definir de forma precisa os comportamentos esperados dos profissionais de uma organização. São projetados para prevenir e antecipar comportamentos indesejados. Procuram, portanto, apontar concretamente situações cotidianas que podem ocorrer, trazendo elementos para que os dilemas morais sejam solucionados. Além disso, em complementação à responsabilização administrativa definida por lei, buscam indicar as consequências para o descumprimento de normas, em muitas ocasiões justificadas pelos agentes com base em alegações de omissões, contradições e obscuridades.

Resumidamente, esses códigos tencionam descrever condutas e associá-las às regras, obrigações, vedações e princípios administrativos, sinalizando precisamente as consequências pelo seu descumprimento. Ilustrativamente poderiam ser descritas situações potenciais e reais que ocasionariam ofensa ao princípio da moralidade, como as que se relacionam ao recebimento de brindes e presentes fora dos parâmetros admitidos em lei<sup>763</sup>. Além disso, são eficazes em antecipar problemas e solucionar dúvidas sobre a correta atuação dos agentes público, prevendo rotinas e recomendações práticas que resguardem a integridade organizacional, como, por exemplo, a definição de parâmetros para o recebimento de pessoas estranhas ao serviço que possuem interesse em contratar com a Administração.

Ao se referir aos códigos de conduta, DIEGO BAUTISTA sustenta que estes constituem uma declaração em que são definidas as atitudes esperadas dos servidores públicos e são apontados os princípios éticos aplicáveis no contexto organizacional. Em uma visão ampliada, o autor inclui nesses códigos um compêndio de valores e antivalores, além de uma lista de responsabilidade e obrigações jurídicas.

---

<sup>762</sup> BARGUEÑO, Manuel Martínez. Op. cit., 1996, pp. 210-211.

<sup>763</sup> Conforme ressalta a OCDE, praticamente todos os países que fazem parte da organização indicaram os padrões esperados dos funcionários públicos em situações de potencial conflito de interesses, particularmente em relação a: utilização de informações oficiais e recursos públicos, recebimento de presentes ou benefícios e trabalho fora do serviço público. (OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Op. cit., 2000a, p. 2)

Ademais, admite que esses códigos apresentam uma função orientadora e de controle, independentemente do caráter legal ou administrativo que ostentam<sup>764</sup>.

Embora se pretenda diferenciar os dois tipos de instrumentos, é preciso reconhecer que comumente se nota uma mescla de elementos comportamentais que, se por um lado é ressaltada a importância dos princípios e valores, por outro impõem responsabilidades e obrigações aos agentes que deixam de observá-los. Além disso, há documentos que descrevem de forma pormenorizada a conduta dos servidores diante de dilemas éticos, deixando claro quais atitudes são esperadas diante de situações concretas. Por fim, existem aqueles que visam também influenciar as rotinas do próprio serviço, dispondo sobre as boas práticas administrativas<sup>765</sup>.

Certo é que, independentemente da abrangência desses códigos, o fundamental é que reflitam a realidade de cada organização e proporcionem o engajamento de seus integrantes em promover uma cultura de honestidade. Associados aos componentes éticos, de conduta e de boas práticas administrativas, a reunião da legislação relacionada ao tema da integridade, como leis e normas especiais, agrega valor ao documento e aumenta a possibilidade de que estes códigos se tornem fontes de consulta diárias e um referencial para os integrantes da organização na superação de obstáculos.

Para além da exposição de valores universais<sup>766</sup> e daquelas condutas que regem os deveres, obrigações e proibições dos servidores públicos, dispostas em regimes jurídicos próprios, os códigos precisam enfrentar as particularidades e os dilemas de determinado serviço público, regulando e influenciando condutas que sejam relevantes para o exercício da função pública. Mais recentemente, é possível observar a edição de códigos associados às boas práticas administrativas. O objetivo, nesse caso, não é o de moldar o comportamento do indivíduo para que este atue

---

<sup>764</sup> DIEGO BAUTISTA, Óscar. Los códigos éticos en el marco de las Administraciones públicas: valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, n. 65, 2007, p. 138.

<sup>765</sup> "La distinción entre códigos éticos, de conducta y de buen gobierno, no es una tarea sencilla. La mayor parte de estos códigos realizan una mezcla entre declaración de valores éticos (códigos éticos); fijación de comportamientos y conductas (códigos de conducta) y aspectos organizativos (propio de los códigos de buen gobierno)". (PRIETO ROMERO, Cayetano. Op. cit., 2011, p. 315)

<sup>766</sup> Os valores do serviço público, segundo TAIT, podem ser agrupados em quatro categorias: valores democráticos, valores profissionais, valores éticos e valores públicos. (TAIT, John. A strong foundation: report of the task force on public service values and ethics. *Canadian Public Administration*, v. 40, n. 1, 1997, p. 53)

segundo parâmetros éticos e morais. O que se busca com a codificação dessas boas práticas é perpetuar bons exemplos já experimentados e torná-los parâmetros para ações futuras. Por outro lado, representa oportunidade de divulgação das ações consideradas indesejadas e que devem ser repelidas.

Dito isso, percebe-se que dificilmente os códigos que visam afetar comportamentos constituem instrumentos “genuínos”. Isto é, não é comum observar códigos de ética apenas com valores e princípios, códigos de conduta que indiquem tão somente deveres e obrigações e, ainda, códigos de boas práticas que reúnam exclusivamente as experiências exitosas. Em consonância com a posição assumida por BOEHM, a reunião desses elementos em um único documento, em uma linguagem clara e acessível é providencial. Essa medida simples tem o efeito de ampliar a compreensão da norma e alcançar o conjunto dos servidores e dirigentes da organização, além dos particulares que com esta mantem relações<sup>767</sup>.

Essa centralização, contudo, deve levar em consideração o grau de vulnerabilidade a que está sujeita determinada organização, o volume de recursos financeiros que movimenta, a suscetibilidade ao risco e a sensibilidade das informações tratadas. Logo, é a avaliação sobre esse conjunto de fatores que indicará a necessidade do estabelecimento de padrões éticos específicos, controles e regras de comportamento mais rígidos, descrição pormenorizada das atividades, monitoramento especial e consequências na vida funcional.

Nota-se que os riscos associados à atividade pública são motivo de grande preocupação no contexto atual. As políticas de integridade depositam na atividade de gerenciamento de riscos uma expectativa alta em torno de sua capacidade de identificar, analisar e tratar situações indesejadas, relativamente às áreas mais propensas a interferências e às atividades mais suscetíveis a desvios. Diante dos riscos iminentes, os códigos destinados a influenciar e orientar condutas exercem um relevante papel, pois são capazes de direcionar os esforços para mudanças de comportamento, antecipando aos agentes públicos instrumentos para que possam lidar com eventos impróprios. Segundo BOEHM, os códigos devem incidir de maneira

---

<sup>767</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 74.

efetiva na conduta dos indivíduos, contribuindo para o estabelecimento de uma cultura ética organizacional<sup>768</sup>.

Daí a importância de se avaliar, com cuidado, o que se pretende regular por meio desses códigos. É recomendável que se avalie, de antemão, as situações reais de risco e os dilemas éticos típicos da organização, fazendo com que estes constituam o objeto central do documento a ser produzido. Neste intento, é crucial que se estabeleçam distinções entre os variados elementos que o compõe, segregando aquelas situações de cunho meramente orientativo, dos dispositivos que possuem força normativa.

Apesar de não ser possível apontar um modelo ideal a ser seguido, haja vista serem vários os fatores externos e internos que necessitam ser ponderados, a decisão sobre o modelo mais adequado de codificação deve ser estratégica e individualizada e, além do exame sobre o ambiente organizacional e o contexto político, devem ser sopesados os riscos associados à atividade. Um código bem organizado, enxuto e preciso seguramente será mais eficaz que um documento robusto que não consiga transmitir às partes interessadas as posturas e valores almejados.

## 1.2. CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO: ELEMENTOS ESSENCIAIS E REQUISITOS DE APLICABILIDADE

Assumindo-se que é pouco produtivo, no cenário traçado, perquirir sobre as vantagens de se estabelecer códigos específicos para determinada organização. Além disso, reconhecendo-se que é inoportuno proceder uma avaliação sobre a pertinência quanto à reunião de princípios, valores éticos e normas de conduta em um único documento, haja vista constituir uma tarefa de cunho interno diante de realidades distintas. Por conveniência, os componentes essenciais que devem estar contemplados nesses textos serão tratados nesta investigação na conjuntura dos “códigos de comportamento”.

---

<sup>768</sup> Ibidem., p. 84.



Para este propósito, considera-se a premissa de que os códigos de comportamento são instrumentos mais amplos que contemplam conteúdos que visam afetar e regular atitudes de forma abrangente. Ou seja, valores públicos, princípios éticos, além de normas de conduta gerais e especiais, com consequências de ordem moral e castigos com reflexos na vida funcional dos agentes estatais. Sua função primordial, portanto, consiste na promoção de reflexões sobre o papel das instituições no contexto social, na atribuição de responsabilidades por um de serviço de qualidade e na restauração da confiança no poder público. Para isso, os códigos de comportamento visam, acima de tudo, corresponder às expectativas da organização, de seus agentes e da sociedade.

Na ocasião em que se decide pela elaboração de um código de comportamento, a Administração deve zelar para que este realmente seja observado, sob o risco de cair no ostracismo e passar uma mensagem de indulgência. Segundo pontua BOHEM, um código de comportamento somente é capaz de contribuir para restaurar a confiança governamental se for realmente comunicado e cumprido. Sinteticamente, alerta que “comunicar valores éticos sin cumplirlos probablemente solo fomenta el cinismo y socava aún más la confianza en el sector público”<sup>769</sup>.

Concretamente os códigos devem ser capazes de comunicar aos seus funcionários e à sociedade como serão cumpridos, a quem se destinam, a quem recorrer em caso de controvérsias e dúvidas, como solucionar os conflitos entre valores internos, como compatibilizá-los com outros instrumentos definidos pela própria organização e como lidar com a influência de fatores externos. Sobre a importância de se anunciar as atitudes esperadas dos agentes públicos, o Guia Técnico sobre a Aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção dispõe que somente assim os agentes públicos não terão como alegar ignorância. Ademais, o conhecimento sobre as normas relevantes para o exercício das funções oficiais possibilitará aos agentes conhecer, antecipadamente, o que se espera deles.

---

<sup>769</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 72.

Com isso, também se evita a utilização de subterfúgios para obrigá-los a agirem contra o interesse público<sup>770</sup>.

Diante do contexto relacional observado entre a Administração e os particulares, desponta, ainda, vertente relevante a ser explorada nos códigos de comportamento no cenário de prevenção da corrupção. Trata-se do estabelecimento de parâmetros destinados a nortear essa convivência, em que são exigidas posturas e responsabilidade de ambas as partes na realização dos negócios. Conforme defendido nesta investigação, não se pode mais admitir que a prevenção e o enfrentamento da corrupção recaiam exclusivamente sobre o poder público, sendo que também deve ser exigido dos particulares sua parcela de responsabilidade social.

O estabelecimento de códigos de comportamento permite que o público em geral esteja ciente dos padrões de conduta esperados dos funcionários e dos valores éticos que movem a Administração, reconhecendo as práticas adequadas e aquelas que não devem ser admitidas. Abre-se, com isso, a oportunidade para que a população tenha uma participação mais ativa nos espaços públicos e figure como corresponsável pelo bom e regular funcionamento do serviço prestado pelo Estado, seja pelo oferecimento de denúncias, relativamente à conduta dos funcionários, seja pela apresentação de reclamações, elogios e sugestões para o aprimoramento do serviço.

#### 1.2.1. A DEFINIÇÃO DE UM MODELO DE CÓDIGO DE COMPORTAMENTO

No processo de definição sobre o modelo de código a ser utilizado, deve ser considerada a pertinência na implantação de códigos exclusivos ou a adesão a códigos e normas especiais aplicáveis às instituições e agentes públicos, de forma ampla. Além disso, é conveniente que se avalie a necessidade de se conceber códigos mais amplos (códigos de comportamento) ou fracionados (códigos éticos, códigos de conduta ou códigos de boas práticas administrativas). Da mesma forma, deve-se

---

<sup>770</sup> UNODC. *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nation, 2009, p. 19. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf). Acessado em 28 de janeiro de 2020.

ponderar sobre a possibilidade de se desenhar códigos especiais, com aplicação restrita à alta administração, às autoridades politicamente expostas, ou, ainda, aos servidores que ocupam funções em áreas sensíveis e que dispõem de informações privilegiadas.

No que se refere ao emprego de códigos exclusivos, é preciso que se considere, em um primeiro momento, se os códigos aplicáveis ao serviço público já não são suficientes para atender às necessidades organizacionais, bastando que se estabeleçam mecanismos para aproximar seu conteúdo da realidade institucional. Nesta avaliação, é fundamental que sejam consideradas as particularidades do serviço, tais como dimensão, alcance, volume de recursos, atividade e posição estratégica da organização.

Vencida esta primeira etapa e concordando que a melhor alternativa recai sobre a edificação de parâmetros próprios, deve-se refletir sobre as vantagens e desvantagens no aproveitamento de experiências já testadas por outras organizações e a possibilidade de adaptá-las ao contexto institucional. Merece registro que, apesar de a adoção integral de códigos destinados a outras realidades possuir reservas, não há empecilhos que se utilize esses instrumentos e se sirva dos exemplos exitosos como fonte de inspiração para a construção de um modelo próprio.

Embora seja factível essa adaptação, é preciso que sejam considerados os riscos associados à implementação de códigos desconectados da realidade da organizacional, particularmente a importação de códigos de outras instituições. O principal efeito adverso desta escolha recai sobre a falta de identidade com os valores organizacionais, podendo estes códigos serem percebidos por seus destinatários como alheios ao conjunto de instrumentos de gestão. Conforme adverte BOEHM, existe um risco psicológico autêntico que um código importado possa não conferir o sentido de pertencimento essencial para sua apropriação. O autor registra, em referência ao estudo produzido por STEVENS, que os códigos bem-sucedidos decorreram de esforços internos (não foram impostos pela alta administração ou por instâncias

externas) e que foram incorporados na conjuntura de uma política de integridade mais ampla<sup>771 772</sup>.

Nota-se que os valores públicos e princípios são, em regra, comuns às instituições públicas e, portanto, aplicáveis à maioria dos serviços estatais. Além disso, as condutas relacionadas às atividades-meio tendem a se repetir, como podem ser verificados nos setores responsáveis pelas compras e contratações de serviços. Da mesma forma, os valores públicos guardam estreita relação entre os órgãos do mesmo sistema governamental, sendo que aqueles específicos, bem como as atividades típicas da organização, representam pequena parcela a ser explorada. Essa condição não impede que as particularidades sejam integradas e ajustadas aos modelos de códigos já consolidados e experimentados em situações reais. Além disso, dada sua característica dinâmica, nada obsta que os códigos sejam revisitados periodicamente e ajustados às nuances da organização.

Uma condição a ser considerada refere-se ao fato de o servidor público estar submetido a um regime jurídico próprio, com regras bem delimitadas, sendo-lhe permitido tão somente agir quando autorizado por lei. Significa dizer que o ordenamento jurídico já antecipa alguns dos valores que devem ser perseguidos e, portanto, aplicáveis a todas as instituições públicas. Com isso, constata-se que há pouca margem para inovações ou utilização de modelos e experiências observados no livre mercado. Ou seja, não se pode ignorar que o comportamento do agente público já possui uma fonte primária de obediência, a lei.

Questão que merece anotação, ainda, refere-se à possibilidade de que sejam estabelecidos estandartes especiais para os variados níveis profissionais da organização, a par de princípios e valores comuns aplicáveis a todos os seus integrantes. Vale dizer, funções de liderança que preservam poderes decisórios, em especial quando carregadas de conteúdo discricionário, poderiam ser submetidas a maiores compromissos e exigências associados à legalidade e à probidade<sup>773</sup>. Para além de figurarem como exemplos a serem seguidos, esses agentes detêm o poder e

---

<sup>771</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, pp. 75-76

<sup>772</sup> Cf. STEVENS, Betsy. Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, v. 78, n. 4, 2008, pp. 601-609.

<sup>773</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Op. cit., 2015, p. 10.

o controle sobre os recursos humanos e financeiros, tornando-os o elo que une o Estado e seus cidadãos. Essa condição reclama maior atenção para estas posições e, portanto, pode indicar a necessidade de edição de regras de comportamento especiais.

A despeito dessa possibilidade, CAMPOS ACUÑA chama atenção para a importância de que os códigos de comportamento alcancem a totalidade dos membros da organização. Embora admita que os agentes políticos são mais suscetíveis às práticas corruptas ou a infringirem os limites éticos da gestão pública, por questões relacionadas à oportunidade, o autor observa que os demais servidores também participam da gestão em âmbito material. Essa condição, contudo, não impede que sejam estabelecidas regras especiais para os agentes públicos mais expostos ou que detenham maior discricionariedade e autonomia para a tomada de decisões<sup>774</sup>.

Apontadas algumas das situações que devem ser previamente avaliadas antes da decisão sobre a edição de códigos de comportamento próprios, vale mencionar a ponderação que deve ocorrer sobre a conveniência de se reunir valores, princípios e regras em um único documento. Verifica-se que, em razão das funções públicas desempenhas e do grau de exposição ao risco de determinada organização ou atividade, pode não ser recomendável a aglutinação em um mesmo documento dos diversos temas relacionados à conduta dos funcionários, garantindo-se o tratamento especial sobre determinados assuntos.

Por fim, percebe-se a existência de fatos, já identificados, que constituem condutas reprováveis sob o ponto de vista jurídico, cabendo às normas internas tão somente estimularem o debate em torno desses temas, a fim de se garantir a incoerência de práticas ilegais que comprometam os objetivos institucionais. As situações de conflito de interesses, por exemplo, enquanto observadas no plano da aparência e da potencialidade, reclamam medidas de prevenção. Porém, no instante em que passam a constituir situações reais de conflito, extrapolam o plano interno de regulação, vindicando providências jurídicas, seja pela ofensa à moralidade administrativa, seja pelo seu enquadramento como crime de corrupção.

---

<sup>774</sup> CAMPOS ACUÑA, María Concepción. Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, 2015, p. 76.

Situações como a descrita, que poderiam ser enquadradas na mesma categoria, são notadas em casos como: nepotismo, impedimentos e incompatibilidades, divulgação de informações privilegiadas acessadas em razão do cargo, sonegação de informações exigidas por lei, patrimônio incompatível, inobservância das regras de pós-emprego e tráfico de influência. Estas hipóteses, contudo, mesmo constituindo propriamente infrações legais, exigem do poder público uma atuação preventiva, consistente na instrumentalização de medidas especiais internas que impeçam que de fato ocorram. Nesse contexto, os códigos de comportamento representam alternativa para o tratamento destas questões, haja vista constituírem ambiente propício para o enfrentamento dos dilemas a elas associados.

#### 1.2.2. CARACTERÍSTICAS DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO

Como qualquer instrumento que pretende influenciar e afetar positivamente a vida de seus destinatários, os códigos de comportamento devem ostentar características que despertem a atenção dos agentes públicos para os dilemas a serem enfrentados no cotidiano, com vistas a garantir um serviço público de qualidade. Para cumprir este papel, segundo a OCDE, devem ser elaborados com extremo zelo e primarem pela clareza, simplicidade, concretude, estrutura lógica, coerência, vinculação às normas e relevância<sup>775</sup>.

Ao apresentarem uma linguagem clara, simples e objetiva, os códigos permitem que os integrantes da organização, desde os escalões mais altos até os funcionários que executam simples tarefas, sejam capazes de reconhecer seus comandos e exercitá-los. Este cuidado também recomenda que seu conteúdo não veicule expressões com o mesmo significado e que os termos utilizados não exibam conceitos distintos, de modo que não parem dúvidas sobre os compromissos assumidos.

---

<sup>775</sup> OCDE. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Op. cit. p. 37.

Segundo uma visão prática, os códigos devem ser ordenados de maneira lógica, facilitando a sua consulta e aplicação. Os princípios, valores e regras devem ser bem delineados e organizados. O seu conteúdo deve contemplar um número moderado de fatores e os assuntos tratados devem estar conectados à realidade institucional. Além disso, deve haver a separação entre as posturas individuais exigidas, referentes às regras de convivência e situações conflituosas, daquelas que se relacionam com o desempenho da função, alusivas à performance. Temas de pouca relevância, por sua vez, devem ser evitados, centrando-se em aspectos que realmente precisam de orientação e que oferecem riscos à integridade organizacional<sup>776</sup>.

Feita uma abordagem sobre os aspectos que merecem ser priorizados na estruturação dos códigos de comportamento, é primordial que se examinem, previamente, os fatores potencialmente capazes de influenciar positiva ou negativamente seus objetivos. A boa prática administrativa recomenda que, em uma primeira investida, necessitam ser reunidas o máximo de informações sobre a organização e sobre o ambiente externo. Ou seja, é preciso considerar que uma organização se insere em uma cadeia de valores públicos comuns e, para que a proposta de regulamentação interna seja bem-sucedida, esta não pode estar dissociada da realidade do conjunto dos serviços públicos.

Sob a ótica interna, o planejamento estratégico representa importante fonte de inspiração, especialmente se tiver contado com a ampla participação dos colaboradores e funcionários da organização. Este documento constitui autêntica referência para a concepção de um código de comportamento, haja vista reunir informações que descrevem os objetivos institucionais, missão, visão, valores declarados e compromissos assumidos. A falta de instrumentos de gestão internos, embora não signifique pré-requisito para a elaboração de códigos de comportamento

---

<sup>776</sup> A OCDE indica que um código de ética deve trabalhar com um referencial entre cinco e nove valores. Ao efetuar um exame sobre o Código de Ética mexicano, a OCDE recomendou sua simplificação, aduzindo que: “Sin embargo, la cantidad de principios y valores dificulta la claridad del código y podría causar confusión. Los principios y los valores son a veces redundantes, por ejemplo, la igualdad y la no discriminación y la igualdad de género. Por tanto, México podría considerar reducir el número de valores para hacerlos más fáciles de recordar, más significativos y menos confusos”. (OCDE. *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*. 2019, p. 25)

próprios, impede que se conheça com precisão a realidade institucional e o nível de engajamento dos funcionários. Isto faz com que isoladamente não tenham a mesma força e poder para influenciar posturas, alterar comportamentos e promover a ética, como aqueles inseridos em sistemas éticos já estruturados e com programas de integridade em plena execução.

Associados à estratégia de gestão, uma boa infraestrutura ética e a presença de programas de integridade estruturados e ativos concorrem para a efetividade desses códigos. Em sintonia com esta posição, PRIETO ROMERO defende que a chave para tornar efetiva a aplicação dos códigos passa pela edificação de uma infraestrutura ética. O autor concorda que, para figurarem como instrumentos úteis para a consolidação de uma cultura de integridade, os códigos devem vir acompanhados de medidas e compromissos tangíveis e sistemas de avaliação e controle eficazes quanto à sua aplicação<sup>777</sup>.

Sobre a necessidade de aprofundar as vulnerabilidades éticas, para se avaliar o conteúdo que deve estar contido nos códigos de comportamento, GILMAN argumenta que estes devem ser construídos da base para o topo, sendo que a aplicação de pesquisas destinadas à coleta de informações dos integrantes da organização constitui mecanismo eficaz para se conhecer os valores intrínsecos ao serviço. Por sua vez, a abertura de canais para que os atores possam se expressar, além da garantia de que não serão identificados e constrangidos, permite que se conheçam os sentimentos associados ao trabalho, suas mazelas, os fatores de motivação e as necessidades reais<sup>778</sup>.

Nesse quadro, é elementar que se defina uma estratégia de comunicação para os códigos de comportamento. De nada adianta edificar instrumentos dessa natureza, sem que haja um verdadeiro envolvimento das pessoas nas fases de elaboração e aplicação. Além da definição de uma área destinada à promoção da ética no serviço, as estratégias institucionais de comunicação devem ser pensadas para que se mantenha em alto grau a motivação dos agentes na aplicação dos valores públicos. A participação, o engajamento e o envolvimento de todos os integrantes da

---

<sup>777</sup> PRIETO ROMERO, Cayetano. Op. cit., 2012, p. 323.

<sup>778</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., 2005, pp. 40-41.



organização são essenciais para que as medidas idealizadas surtam efeito e transformem a cultura ética organizacional. Outrossim, tem-se que uma boa comunicação é capaz de resgatar a confiança da sociedade no poder público, além de conferir transparência às ações destinadas ao enaltecimento das virtudes públicas. Segundo GILMAN: “effective communication is also critical to keep ethics codes alive and vibrant<sup>779</sup>”.

No que se refere à amplitude dos códigos de comportamento, é fundamental cuidar para que estes abordem estritamente questões éticas e comportamentos desejados. A ampliação da participação na fase de elaboração, pode implicar tentativas de introdução de assuntos que não dizem respeito, propriamente dito, a este tipo de documento. Demandas relacionadas aos direitos humanos, minorias, meio ambiente, dentre outros, devem ser preteridas, haja vista serem prejudiciais à efetiva implementação dos códigos. Por mais que se reconheça a magnitude desses temas, deve-se atentar para que não haja desvio de foco e, conseqüentemente, distorções no propósito de difundir a ética administrativa.

Além do mais, é aconselhável que se tenha um cuidado redobrado para que não sejam agregados ao documento final todos os componentes éticos levantados, bem como que o texto não esteja restrito a conteúdos mínimos. Logo, deve haver a priorização dos assuntos mais relevantes e alinhados aos objetivos institucionais. A busca pelo equilíbrio entre amplitude e especificidade é medida desejável e deve ser vista como uma preocupação constante, principalmente na fase de elaboração. Sobre este receio, GILMAN chama atenção para o fato de que o equilíbrio deve levar em consideração o público alvo e o propósito do código, além de contemplar questões que merecem reflexões internas, tais como: O código deve ser concebido como um texto orientativo ou deve ser capaz de impor obrigações? Qual o impacto comportamental esperado e como fazer para medi-lo? Qual a periodicidade que o código deve ser revisto e avaliada sua conformidade com as mudanças ocorridas no ambiente organizacional?<sup>780</sup>

---

<sup>779</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., 2005, p. 43. “Uma efetiva comunicação é essencial para manter os códigos de ética vivos e vibrantes”. (tradução livre do autor)

<sup>780</sup> Ibidem., p. 48.

### 1.2.3. CONTEÚDO TÍPICO DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO

Consoante discussões travadas nesta seção, os códigos de comportamento contemplam um conjunto de princípios, valores, regras de conduta e práticas desejáveis que visam provocar nos seus interlocutores reações favoráveis à construção de um ambiente institucional íntegro. A grande questão que se coloca é: dadas as características próprias da organização, o contexto político e econômico em que se insere e o nível de maturidade democrática do país, como definir os elementos que devem compor os códigos de comportamento?

No que toca aos valores e princípios, é possível notar a existência de uma ética administrativa já proclamada por códigos aplicáveis indistintamente a todos os funcionários públicos<sup>781</sup>. Diante desse referencial, que abarca concepções universais, é viável a realização de debates internos que evidenciem os sentimentos coletivos, além de exercícios direcionados à definição dos comportamentos bons e corretos esperados. Quanto às condutas esperadas, nota-se a presença de cenas comuns, facilmente identificáveis, que se relacionam com situações que realçam os conflitos entre os interesses públicos e privados. As disposições, portanto, devem apontar caminhos que fortaleçam a imparcialidade e a confiança nas instituições.

Em uma democracia podem ser identificados valores morais inerentes ao serviço público, que extrapolam os comportamentos individuais e alcançam uma cultura ética administrativa. Para atingir esse ideal, porém, é preciso estar atento aos desvios justificados. O modelo gerencial que consagrou o princípio da eficiência, por exemplo, trouxe consigo riscos à integridade organizacional, na medida em que permitiu aos servidores públicos práticas ousadas, em prol do resultado.

---

<sup>781</sup> Conforme defende COOPER, um princípio ético se trata de uma declaração sobre uma conduta necessária para se cumprir um valor. De maneira didática, o acadêmico esclarece que um valor de justiça, por exemplo, não é capaz de definir qual a conduta a ser seguida para mostrar um padrão de ação dentro de um sistema de valores. É preciso um princípio de justiça para essa finalidade, como a expressão “tratar igualmente os iguais”. (COOPER, Terry L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role*, 4ª ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998, p. 12)

Essa tolerância confere maleabilidade aos princípios e uma espécie de autorização tácita para que se possa romper os limites éticos, justificada, em boa medida, pelo atingimento das metas e objetivos traçados. Nesse sentido, DÍAS MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE ressaltam que a busca pela eficácia e eficiência não podem redundar na ampliação da discricionariedade, tendo em vista constituir obstáculo para implementação da ética administrativa<sup>782</sup>.

Comumente, é possível observar que parcela representativa dos códigos éticos e de conduta enfatizam padrões relacionados à integridade, objetividade e eficácia. Ou seja, concepções apoiadas na lógica de não utilização de cargos públicos para ganhos privados (integridade), imparcialidade na realização das tarefas (objetividade) e o cumprimento de obrigações funcionais que alimentam a confiança pública (eficácia). São esses valores que, para grande parte dos países, articulam a ética do serviço público como sua missão principal<sup>783</sup>.

Na definição dos princípios e valores que devem compor os códigos de comportamento, é necessário cuidar para que estes se afastem da pecha de que são demasiadamente abstratos e, portanto, de difícil aplicação. A fim de se distanciar desse sentimento, os princípios e valores devem ser efetivamente vivenciados por seus destinatários, cabendo à Administração garantir para que os preceitos ali dispostos não se convertam em letras mortas. Exercitá-los rotineiramente, seja na vida privada ou no trabalho, pode significar o sucesso ou o fracasso das políticas de integridade e da renovação da cultura ética organizacional.

Nesse sentido, mostra-se produtora a associação de valores e princípios éticos às descrições de comportamento esperados dos agentes públicos. Trazer para a realidade organizacional situações que possam comprometer a integridade do serviço e afetar a confiança depositada nas instituições públicas confere concretude aos valores e princípios que pairam ordinariamente no campo das ideias. Visando atingir este propósito, é sensato que as condutas sejam descritas positivamente, declarando-se os comportamentos almejados e não aqueles proibidos. As maiores críticas aos códigos de conduta residem justamente na ênfase que é dada ao que não

---

<sup>782</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 139.

<sup>783</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit., p. 13.

se deve fazer, quando, na verdade, deveriam se concentrar em ações positivas. Essa condição acaba contribuindo para o estabelecimento de comportamento minimamente aceitável, quando o estímulo deveria estar direcionado para que o agente público se esforçasse em atuar além desses parâmetros, em direção à excelência do serviço<sup>784</sup>.

A avaliação sobre o contexto em que esses códigos são formatados também é essencial para a definição de seu conteúdo. Observa-se que a presença de instituições fortes e norteadas por elevados padrões éticos reclamam medidas menos drásticas sobre a conduta dos agentes públicos. Nesse caso, os esforços devem estar concentrados na manutenção de altos padrões, ao invés de imprimir alterações comportamentais (como requer o serviço público das democracias de baixa qualidade). Na conjuntura em que os valores éticos não são referenciais de conduta, os códigos de comportamento podem se mostrar determinantes para a consolidação de uma Administração Pública alinhada ao direito do cidadão por um bom governo, forçando o câmbio de postura dos seus integrantes, a começar pela descrição de condutas aceitáveis.

No intuito de apresentar uma visão mais pragmática, relativamente ao conteúdo dos códigos de comportamento, merece registro algumas considerações aportadas pelo Departamento de Drogas e Crime das Nações Unidas (UNODC), quando da elaboração do Guia Técnico sobre a Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção. Em uma abordagem descomplicada, o documento registra a necessidade de que as decisões e julgamentos sejam bem fundamentadas, com base em valores de alto nível. Significa dizer, nas escolhas que envolvam parcela de poder discricionário, é sensato que os agentes públicos observem os valores públicos sob quatro acepções: i) servir ao interesse público (valores democráticos); ii) servir com competência excelência, eficiência, respeito à lei, objetividade, transparência, confidencialidade e imparcialidade (valores profissionais); iii) agir, em todos os tempos, de forma a preservar a confiança do público (valores éticos); e iv) demonstrar respeito, justiça e cortesia ao lidar com cidadãos e colegas (valores pessoais)<sup>785</sup>.

---

<sup>784</sup> Ibidem., p. 19.

<sup>785</sup> Conforme artigo 8 do Guia Técnico da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, referente aos códigos de conduta para funcionários públicos (UNODC. Op. cit., 2008)

Segundo o Guia, os códigos devem abordar, ainda, questões relacionadas ao serviço público e às atividades políticas. Em relação ao serviço público, indica a pertinência quanto ao estabelecimento de procedimentos que assegurem justiça e transparência no fornecimento de serviços e informações. No que respeita às atividades políticas, sugere que haja a restrição sobre sua atuação, a fim de que não haja influência sobre as atribuições dos cargos públicos. Ademais, o guia recomenda que o desempenho dos deveres oficiais seja regulado, enfrentando questões ligadas à confidencialidade, relacionamentos internos, atendimento ao cidadão, postura adequada e conduta inapropriada. Da mesma forma, afirma a necessidade de tratamento de situações de conflito de interesses, recebimento de presentes, hospedagem e outros benefícios, além da proteção às informações privilegiadas durante o exercício do cargo e após a cessação do vínculo com a Administração.

#### 1.2.4. É PERTINENTE QUE OS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO ESTABELEÇAM RECOMPENSAS E PUNIÇÕES ALÉM DOS CONTROLES JÁ PREVISTOS EM LEI?

No que toca à força normativa que devem ostentar os códigos de comportamento, não é difícil perceber que normas desta natureza, de cunho meramente orientativo em regra, são incapazes de impor obrigações e deveres aos seus funcionários, haja vista a necessária atenção ao princípio da legalidade<sup>786</sup> <sup>787</sup>. Em suma, os controles e sanções administrativos, ou mesmo a atribuição de responsabilidades cíveis e penais, decorrem de leis formais. Nesse sentido, DÍAS MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE assumem que é preciso estar atento para o fato de que as organizações públicas se encontram submetidas aos ditames das leis. Quer

---

<sup>786</sup> Sobre a prevalência da natureza orientativa dos códigos que visam regular condutas, aderimos à concepção do pensamento externado por GARCÍA MEXÍA, quando defende que os códigos “de conduta” compreendem um conjunto ordenados de regras visando assegurar comportamentos éticos, mas que carecem de poder coercitivo próprio. (GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. La ética pública: perspectivas actuales. Op. cit., 2001b, p. 154)

<sup>787</sup> Vale registrar, contudo, a posição defendida nesta investigação de que os códigos têm a capacidade de explicitar os conteúdos normativos formais, por meio de descrições das condutas esperadas, impedindo que seus infratores aleguem desconhecer os preceitos legais. Ademais, apesar de os códigos não possuírem poder coercitivo, propriamente dito, são capazes influenciar os comportamentos dos agentes por meio de incentivos positivos e negativos.

dizer, o ordenamento jurídico constitui o marco de referência para a atuação dos agentes públicos<sup>788</sup>.

Sendo assim, os códigos de comportamento têm como uma de suas funções o detalhamento de disposições legais, a divulgação das interpretações conferidas pelos tribunais e instâncias administrativas disciplinares, além do debate sobre as dificuldades na aplicação das normas, a exposição de exemplos práticos e a apresentação de soluções concretas. Ademais, seguindo a linha de pensamento de PRIETO ROMERO, além de atuar como complemento às leis, precisando ou detalhando seu conteúdo, cobrindo as lacunas legislativas e facilitando sua aplicação, os códigos constituem instrumentos efetivos de transparência e responsabilidade, contribuindo para o incremento da confiança pública<sup>789</sup>.

É preciso considerar que a existência de regras formais que estabeleçam obrigações legais aos agentes públicos confere peso aos códigos que visam nortear condutas. Uma base legal sólida é importante, desde que clara, concisa e exequível. Por outro lado, aqueles códigos que se limitam a reproduzir dispositivos legais, ou que são vistos como um problema de aplicação da lei, tendem a ser os menos efetivos. Isto porque, uma abordagem preponderantemente legalista tem a capacidade de impactar na definição de comportamentos éticos, conduzindo à substituição de noções mais gerais de certo e errado por prescrições técnicas de como se deve dar a ação. Esta condição retira do agente a solução para os dilemas éticos<sup>790</sup>.

A codificação de princípios éticos e regras de comportamento, por si só, não é capaz de vincular as condutas dos seus destinatários. Entretanto, dentro da lógica de boa governança, através da combinação de um conjunto de instrumento, normas, processos e estruturas destinados à prevenção de desvios, fraudes e corrupção, é possível introduzir incentivos para a consecução de comportamentos honestos e ajustados<sup>791</sup>. Reconhecendo-se que os sistemas de controles vigentes são insuficientes para garantir condutas éticas, os códigos de conduta surgem como reforço à consciência coletiva e fonte de inspiração para que os servidores públicos,

---

<sup>788</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 151.

<sup>789</sup> PRIETO ROMERO, Cayetano. Op. cit., 2012, p. 327.

<sup>790</sup> GILMAN, Stuart. Op. cit. 2005, p. 23.

<sup>791</sup> CAMPOS ACUÑA, María Concepción. Op. cit., 2015, p. 76.

como seres humanos dotados de discernimento, identidade e responsabilidades, sejam estimulados a optar por decisões voltadas às preferências coletivas<sup>792</sup>.

Afinal, segundo esclarece CAMPOS ACUÑA, ao refletir sobre os objetivos dos códigos que visam regular comportamentos, “su naturaleza y contenido pondrán de relieve la existencia de múltiples objetivos, aunque todos dirigidos a una misma finalidad, la mejora de la calidad democrática de las instituciones”<sup>793</sup>. Sobre a utilidade destes códigos, BOEHM esclarece que normalmente os códigos conferem certeza e confiança aos servidores, pois detalham e tornam claras as normas jurídicas. Outrossim, são hábeis em dispor sobre a melhor interpretação a ser conferida à norma, o que facilita o trabalho dos órgãos correicionais e das autoridades responsáveis pela apuração de desvios, notadamente naquelas situações em que se verificam condutas conflitantes com os valores e deveres institucionais<sup>794</sup>.

Diante do exposto, verifica-se que as consequências que poderiam significar punições ou recompensas não previstas em lei, mas dispostas nos códigos de comportamento, devem estar circunscritas à vida funcional do agente, desde que não representem sanções propriamente ditas. Naturalmente, devem ser reduzidas à concessão de benefícios ou imposição de dificuldades. Como possíveis consequência, podem destacar-se aquelas que impactam a progressão funcional, movimentações internas, participações em cursos, deferimentos de licenças relacionadas à conveniência administrativa, promoções por merecimento, reconhecimentos meritórios, recompensas financeiras por desempenho, dentre outras<sup>795</sup>.

É preciso enfatizar que o objetivo principal dos códigos de comportamento é o de promover mudanças de atitude, fazendo com que os servidores sejam movidos segundo elevados padrões éticos e morais. Para que este propósito seja alcançado, deve-se cuidar para que não sejam introduzidos mandamentos muito rígidos e

---

<sup>792</sup> VILLORIA MENDIETA. *Manuel. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos, 2000, pp. 175-176.

<sup>793</sup> CAMPOS ACUÑA, María Concepción. *Op. cit.*, 2015, p. 75.

<sup>794</sup> BOEHM, Frédéric. *Op. cit.*, 2015, p. 82.

<sup>795</sup> Nos regimes de Administração Públicas bem-sucedidos, conforme ressalta GILMAN, há um foco dinâmico na socialização e comunicação para reforçar a noção de serviço público, que pode incluir reconhecimentos especiais, como aqueles relacionados ao recebimento de prêmios e incentivos financeiros. (GILMAN, Stuart. *Op. cit.*, 2005, p. 22)

castigos desproporcionais. O endurecimento de regras, dentro de uma política de absoluta intolerância, pode fazer com que os agentes públicos realizem somente aquilo que está prescrito. Ademais, seguramente servirá como desestímulo às reflexões internas sobre os problemas cotidianos, levando-os a adotarem posturas conservadoras para evitar que sejam repreendidos.

Assim sendo, a busca por um equilíbrio na aplicação dos códigos é fundamental, pois, ao mesmo tempo em que se almeja coibir condutas reprováveis, se encoraja comportamentos éticos e posturas apropriadas. Em uma visão esclarecedora sobre esta condição, BOEHM afirma que uma política de tolerância zero é uma estratégia incapaz para reforçar comportamentos honestos. Especialmente pela existência de áreas cinzentas, dilemas éticos e possíveis equívocos. O autor sustenta que medidas austeras impedem que os sujeitos discutam abertamente as dificuldades e se sintam inibidos em buscar apoio e orientação quando se depararem com situações reais<sup>796</sup>.

#### 1.2.5. APLICAÇÃO DOS CÓDIGOS DE COMPORTAMENTO

Conforme recorda BOEHM sobre o propósito dos códigos de comportamento, “el objetivo de la elaboración no es tener un código, sino lograr un cambio en el comportamiento”<sup>797</sup>. A afirmação do autor, por mais simplista que possa parecer, apresenta uma mensagem de fundamental importância sobre a utilidade dos códigos de comportamento. Afinal, de nada adianta a elaboração de códigos completos, em que estejam previstas condutas éticas relevantes, posturas irrepreensíveis, valores capitais e práticas administrativas exemplares, sem que estes realmente sejam aplicáveis à realidade organizacional.

Os desafios relacionados ao cumprimento dos códigos que congregam elementos éticos, de conduta e de boas práticas administrativas, de uma maneira geral, já foram debatidos no decorrer desta seção. Questões vinculadas às fases que

---

<sup>796</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 81.

<sup>797</sup> Ibidem., p. 84.



antecedem a definição dos parâmetros e conceitos a serem utilizados, além de sua elaboração, propriamente dita, foram aprofundadas, proporcionando uma reflexão sobre o modelo ideal a ser praticado, as características que estes compêndios devem ostentar, o seu conteúdo e alcance. Resta, neste encadeamento, uma abordagem particular sobre as condições ideais de implementação, que realcem os elementos determinantes para que os códigos de comportamento sejam realmente funcionais e aplicáveis.

Modificar comportamentos não é uma tarefa simples. A ética não é algo trivial de ser ensinada ou aprendida, especialmente se os valores a ela associados não foram exercitados individualmente desde a origem. Somando-se a este fato, a introdução de novos funcionários em ambientes já degradados eticamente, implica a reprodução de condutas desajustadas, considerando os estímulos negativos e os maus exemplos que serão vivenciados na companhia dos colegas de trabalho. Neste círculo, em pouco tempo esses indivíduos já estarão acomodados à nova realidade e certamente adotarão os mesmos comportamentos a que estão expostos.

Tornar efetiva uma política de integridade consiste em resgatar valores e vivenciar boas práticas. Nesse contexto, os códigos de comportamento exercem um relevante papel, pois são os instrumentos que permitem à sociedade e aos servidores conhecer aquilo que se espera de um serviço público de qualidade e indicam quais são os elementos necessários para que a transformação ética ocorra. A eficácia desses códigos depende, em boa medida, de um desenho adequado, em que estejam precisamente dispostos quais os objetivos perseguidos e as atitudes desejadas. Isto é, não basta a edição de um código de conduta, é preciso vivenciá-lo<sup>798</sup>.

Vivenciar, portanto, significa trabalhar todos os dias reforços de ordem moral, ser lembrado em cada tarefa dos compromissos éticos assumidos e traduzir este sentimento em ações concretas que modifiquem o clima organizacional. Para que essa renovação seja efetiva, não bastam ações pontuais, induções “intensivas” de comportamento, como as propaladas “semanas de debates éticos”. É preciso que esses valores sejam exercitados constantemente, por simples e frequentes recordatórios e estímulos, a fim de que permaneçam em evidência na mente dos

---

<sup>798</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p 157.

sujeitos, em todas as suas ações, chamando-os a refletir sobre as suas condutas, até que internalizem este sentimento e passem naturalmente a agir orientados por posturas éticas. Ao seguir esse roteiro, segundo GARCÍA MEXÍA, há uma maior probabilidade de que o cidadão que cumpre com seus deveres como governado reproduza essa postura no momento em que assumir postos de comando<sup>799</sup>.

Produzir uma massa crítica de pessoas aderentes aos códigos éticos e de conduta induz que os outros integrantes da organização, novos funcionários, colaboradores eventuais e prestadores de serviço assimilem esses valores. Essa condição tem a capacidade de inverter os ciclos viciosos, fazendo com que a integridade institucional se fortaleça, os desvios éticos e de conduta não sejam tolerados e as posições de abuso de poder sejam repelidas, contribuindo para uma atmosfera de confiança e de credibilidade, avessa às práticas corruptas. Evidentemente que os dirigentes máximos devem dar o exemplo e servirem de espelho para os demais integrantes da organização.

Após algumas linhas dedicadas às respostas sobre “o que fazer” para tornar efetivos os códigos de comportamento, despontam questionamentos relacionados sobre “como fazer”. Claramente as soluções para estes dilemas são mais complexas, pois exigem um distanciamento do plano comum, em que são apontadas as condições ideais de aplicação destes códigos, para uma abordagem centrada na realidade organizacional que indique medidas específicas a serem aplicadas. Para isso, vale menção à ferramenta desenvolvida por Albert Humphrey em pesquisa desenvolvida na década de sessenta na Universidade de Stanford, e amplamente aplicada para a elaboração de planejamentos estratégicos<sup>800</sup>. Segundo a técnica, devem ser avaliados os pontos fortes e fracos no ambiente interno da organização, bem como as

---

<sup>799</sup> GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. Op. cit., 2001b, p. 151.

<sup>800</sup> A técnica é creditada à Albert Humphrey, que liderou pesquisas sobre estratégia empresarial na Universidade de Stanford na década de 1960. Seus estudos partiram da observação sobre as estratégias utilizadas pelas 500 maiores empresas americanas, segundo a Revista Fortune. Contudo, há quem atribua a aos professores da Harvard Business School, George Albert Smith Jr e C. Roland Christensen a autoria dos primeiros estudos sobre o modelo SWOT, no início dos anos 1950, sendo que, na mesma década, foram aprimorados pelo professor Kenneth Andrews e autor do livro “The concept of corporate strategy”.

oportunidades e ameaças (Matriz SWOT) e, a partir do conhecimento gerado, definir as estratégias a serem adotadas<sup>801</sup>.

Apesar da utilidade da individualização dos instrumentos a serem aplicados para cada contexto organizacional – que abarquem os problemas atuais e riscos associados à atividade e que ofereçam respostas e soluções efetivas para estas questões –, a boa prática internacional indica caminhos promissores à aplicação dos códigos de comportamento. O percurso passa pelo estabelecimento de incentivos para a adesão aos códigos, a divulgação de bons exemplos e experiências exitosas, a realização de capacitações contínuas, a promoção da ética, o desenvolvimento de uma política de comunicação, a abertura de espaços de debate e a previsão de consequências pelo seu descumprimento.

No mesmo sentido, o Guia Técnico sobre a Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção defende que os códigos somente serão efetivos caso se assegure que:

- i) Funcionários públicos mais antigos apoiem o código e deem o exemplo;
- ii) O pessoal esteja envolvido em todas as etapas de elaboração e implementação do código;
- iii) Existam mecanismos de apoio para incentivar o uso do Código;
- iv) O cumprimento do Código possa ser levado em conta na progressão funcional etc.;
- v) Haja capacitação contínua no código de conduta (e conscientização geral a respeito da corrupção);
- vi) A organização promova continuamente sua cultura ética (um código de conduta é uma ferramenta importante, mas não a única para esse fim);
- vii) O Código seja aplicado por meio de ação disciplinar quando necessário;
- viii) O Código seja regularmente revisto no que se refere à sua atualidade, relevância e acessibilidade;
- ix) O Código seja concebido com um estilo e uma estrutura que atendam às necessidades específicas da organização;
- x) Existam mecanismos para confirmar a adesão ao Código (por exemplo, em relação a aspectos financeiros, por meio do exame de

---

<sup>801</sup> O termo SWOT deriva do inglês e significa Strength (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidade) e Threats (Ameaças).

estilos de vida, transações financeiras pessoais e de outras naturezas, conforme necessário); e

xi) O Código se torne um aspecto preponderante para influenciar decisões, ações e atitudes no local de trabalho<sup>802</sup>.

Os incentivos para a adesão às disposições dos códigos de comportamento, em grande medida, deverão ser desenhados tendo como parâmetros as características específicas da organização<sup>803</sup>. No caso do serviço público, notam-se obstáculos para a concessão de incentivos financeiros, como recompensas para posturas corretas. Isso porque, em regra, os salários são definidos por lei e apresentam pouca margem para remunerações extras. Exceções podem ser verificadas no que toca às parcelas variáveis dos proventos relacionadas ao desempenho funcional. Mesmo quanto a estas, constata-se uma certa dificuldade para se tornarem incentivos personalizados, que contemplem conteúdo ético, pois comumente são atreladas a metas coletivas de performance.

Resta a esta categoria de incentivo, de cunho econômico, alternativa vinculada à progressão na carreira por merecimento. Apesar de não constituírem propriamente espécie de recompensa mensal, estímulos de índole ética podem compor o quadro de requisitos para as promoções, juntamente com exigências relacionadas à capacidade técnica e desempenho profissional. Neste cenário, podem ser ajustadas medidas que confirmam maior peso à conduta ética e à adequação de comportamentos durante o período avaliativo, preferindo estes sujeitos àqueles que pautam suas ações por valores menos nobres, mas que não chegam a constituir infrações éticas ou disciplinares.

É possível, ainda, que se dê maior ênfase às ações proativas dos servidores relacionadas aos comportamentos esperados e boas práticas administrativas. Ou seja, defende-se que sejam conferidas maiores pontuações nas promoções por merecimento para aqueles indivíduos que participam de atividades relevantes, como

---

<sup>802</sup> UNODC. Op. cit., 2008, pp. 22-23.

<sup>803</sup> Partindo de uma abordagem empírica, TREVIÑO E WEAVER sustentam que políticas organizacionais, procedimentos e sistema de recompensas são capazes de influenciar o comportamento dos membros da organização. (TREVIÑO, Linda Klebe; WEAVER, Gary Richard. *Managing ethics in business organizations: social scientific perspective*. California: Stanford University Press, 2003, p. 12)

as capacitações e eventos sobre ética ou a atuação em grupos de trabalho que tenham por finalidade fortalecer a integridade institucional.

Os incentivos que não apresentam impacto na remuneração dos servidores também são bem-vindos e possuem a capacidade de repercutir positivamente na organização. A ideia neste caso, passa pela valorização profissional, pelo reconhecimento público, menções honrosas, prêmios institucionais e outras vantagens que afetam diretamente a motivação, o sentimento de pertencimento e a vocação para o trabalho. Estão intimamente ligados às recompensas morais e podem ser concretizados pela concessão de benefícios associados à atividade, como: a preferência na escolha de postos de trabalho, a prioridade na remoção para locais mais atraentes (por interesse do serviço) e que ofereçam maiores oportunidades de crescimento profissional, a predileção na participação de cursos às expensas do poder público, dentre outros.

Além dos incentivos positivos, podem ser considerados mecanismos que penalizem a conduta inapropriada, que de forma criativa imponham limitações ou estabeleçam freios aos agentes insurgentes. Além da perda de oportunidades de se beneficiarem dos incentivos morais (que já representa uma forma de castigo), é possível que sejam pensadas sanções informais que dificultem a vida destes agentes e que exponham suas ações desajustadas ao conjunto do corpo funcional. Ou seja, deve-se trabalhar no indivíduo o receio de sofrer reprovações por adotar posturas pouco éticas. Além disso, é factível que se imprima maior rigor à aprovação no estágio confirmatório, relativamente ao período compreendido entre o ingresso no serviço público e a aquisição da estabilidade, e à aplicação das sanções disciplinares, considerando a vida pregressa e a conduta desses agentes quando do julgamento de eventuais faltas funcionais.

A lógica por trás dos bons exemplos e práticas exitosas, por sua vez, consiste na replicação de experiências positivas, a fim de que estas se tornem paradigmas para ações futuras a serem exercidas por agentes e áreas que guardam relação com o fato divulgado. Na verdade, é uma maneira de amplificar os bons exemplos para toda a organização, além de divulgar as iniciativas pontuais que favorecem um ambiente ético e que concorrem para a regularidade e boa prestação do serviço

público. Conforme observam TREVIÑO E WEAVER, os empregados possuem a capacidade de aprender através de exemplos ao seu redor, em especial tendem a reproduzir as ações de seus superiores hierárquicos<sup>804</sup>.

Na medida em que se disseminam as boas práticas, além de alimentar o sentimento de que essas atitudes são valorizadas pela organização, ocorre um natural estímulo para que os agentes públicos, especialmente aqueles em posições de liderança, apresentem soluções para os problemas cotidianos e também busquem o reconhecimento do seu trabalho, desvencilhando-se das amarras burocráticas. Além disso, permite que dilemas éticos sejam enfrentados, experiências sejam compartilhadas e os modelos de gestão sejam aprimorados. Da mesma maneira, merece ser considerado que esta troca de experiências reduz os custos de transação internos, evita a multiplicidade e sobreposição de iniciativas, contribui para uma maior integração do corpo funcional, além de alimentar uma espécie de “espírito de corpo”<sup>805</sup> e uma maior unidade organizacional.

A abertura de espaços de debate sobre os dilemas cotidianos, por outro lado, contribui para que não ocorram generalizações sobre as condutas esperadas. Além disso, representa oportunidade para se discutirem problemas reais e suas soluções, para vivenciar e compartilhar as experiências individuais, além de permitir a divulgação das boas práticas administrativas. Assim, evitam-se interpretações e controvérsias desnecessárias.

Da mesma forma, a promoção regular de capacitações, treinamentos e orientações facilitam que os agentes públicos se mantenham motivados e estimulados a adotarem comportamentos éticos e favorece a construção de uma cultura organizacional virtuosa. Sobre a importância da motivação e do clima laboral no setor público, DÍAZ MUIÑA E MURILLO GARCÍA-ATANCE apontam que sendo a ética pública um princípio e um valor estimáveis para se alcançar comportamentos desejáveis de forma voluntária e interiorizados, esta deve ser assunto permanente na agenda política<sup>806</sup>.

---

<sup>804</sup> TREVIÑO, Linda Klebe; WEAVER, Gary Richard. Op. cit., 2003, p. 8.

<sup>805</sup> Um “espírito de corpo” consiste em demonstrar solidariedade e lealdade ao conjunto de pessoas a que o indivíduo pertence ou de alguma forma encontra-se ligado.

<sup>806</sup> DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p. 140.

Logo, nota-se que os fatores de êxito comuns às organizações condizem com a assunção de compromissos dos órgãos diretivos, da alta administração, dos funcionários e colaboradores com o exercício diário dos valores, princípios, condutas e boas práticas dispostos nos códigos de comportamento. Para que ocorra esta aderência, se deve garantir a maior participação possível na sua elaboração, alimentando um sentimento de pertencimento, além de conferir legitimidade ao texto aprovado<sup>807</sup>.

Ademais, é preciso que seja definida uma política efetiva de difusão dos fatores ali presentes, combinando capacitações periódicas, com espaços de debate sobre dilemas éticos enfrentados no ambiente institucional. Por fim, é fundamental que haja a compatibilização entre os diversos instrumentos internos de gestão, sendo que os códigos de comportamento constituem apenas um dos mecanismos de promoção da integridade administrativa, não devendo serem vistos isoladamente como solução para a falta de ética administrativa<sup>808</sup>.

## **2. A DEFINIÇÃO, A IDENTIFICAÇÃO E O TRATAMENTO DAS SITUAÇÕES DE CONFLITO DE INTERESSES: UM MEIO PARA REFORÇAR A CONFIANÇA ESTATAL**

Explorar algumas das situações que configuram conflito de interesses, abordar seus aspectos conceituais, suas interações com o modelo democrático e, particularmente, seu elo com o fenômeno da corrupção, constituem os objetivos principais a serem explorados nesta seção. Ao aprofundar o tema da integridade, defendeu-se que o fortalecimento dos mecanismos de prevenção, detecção e punição na seara administrativa representam ferramentas eficazes na contenção das distorções dos modelos administrativos. Essas deformações impedem que o Estado desempenhe funções elementares, em especial a prestação de um serviço público de

---

<sup>807</sup> “La participación auténtica del personal en la formulación del código puede convertirse en la piedra angular de un programa integral de ética del sector público”. (DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. Op. cit., 2008, p 145)

<sup>808</sup> BOEHM, Frédéric. Op. cit., 2015, p. 87.

qualidade. As ocorrências que envolvem conflitos de interesses provocam os mesmos efeitos indesejados e, também, devem ser motivo de preocupação do gestor público.

Dentro do contexto em que se reconhece a importância da integridade para a boa governança, o conflito de interesses apresenta-se como fator capaz de minar a confiança do cidadão no Estado, retirar sua legitimidade e afetar a governabilidade. Como bem pontuado por DE MICHELLE, existe um consenso que a ausência de controle e prevenção quanto às situações de conflito de interesses tem impacto direto na qualidade do sistema jurídico e na democracia. A autora observa que episódios de conflito de interesses produzem uma paulatina descrença da sociedade na legitimidade das decisões governamentais<sup>809</sup>.

Em países reconhecidos pela baixa qualidade democrática, a presença de conflitos desta natureza revela uma oportunidade para a corrupção<sup>810</sup>. Ou seja, na medida em que se verifica a dominação do Estado por agentes orientados ao atendimento de seus interesses privados, situações de conflito de interesses, se não tratadas, tendem a evoluir para quadros de corrupção. Segundo posição da OCDE, os eventos de conflito de interesses por parte dos agentes públicos, se não resolvidos, podem (i) prejudicar a tomada de decisões legítimas; (ii) distorcer o Estado de direito; (iii) comprometer o desenvolvimento e a aplicação de políticas; (iv) perturbar o funcionamento dos mercados; (v) afetar a alocação de recursos públicos; (vi) encorajar a corrupção; e, com isso, (vii) prejudicar a confiança pública nas instituições públicas<sup>811</sup>.

Sobre a ligação existente entre conflito de interesses e corrupção, REIS E ABREU a descreve como uma relação entre um acontecimento e o meio que facilita ou torna possível sua ocorrência<sup>812</sup>. Ao realçar a gravidade das situações de conflito de interesses no setor público, MORÓN URBINA depreende que estas conduzem a eventos que tornam reprováveis a gestão pública. Destaca que suas consequências podem

---

<sup>809</sup> DE MICHELLE, Roberto. *Los conflictos de intereses en el Sector Publico*. Proyecto Alianza por la Transparencia - Fortalecimiento de los Órganos de Control. Guatemala: Acción Ciudadana, 2004, p. 10.

<sup>810</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. Conflictos de Interés. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, n. 1, 2011, p. 58.

<sup>811</sup> OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Paris, 2005, p. 94.

<sup>812</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Administrando Conflitos de Interesses: esforços recentes no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, ano 45, n. 180, 2008, p. 164.



conduzir desde a captura do Estado por interesses privados até a institucionalização de rotinas de “portas giratórias”, relativamente à indiscriminada entrada e saída de servidores do serviço público. O autor chama atenção para o fato de que os episódios não prevenidos, tratados ou resolvidos a tempo podem redundar em atos de corrupção, produzindo danos à Administração e ao patrimônio público. Diante desse panorama, afirma que é justamente a falta de cuidado sobre episódios de conflito de interesses que leva à caracterização de práticas corruptas, principalmente quando são tipificadas como crimes<sup>813</sup>.

Embora seja evidente que o conflito de interesses é prejudicial ao bom funcionamento dos governos e, da mesma forma que a corrupção, apresenta a capacidade de afetar os pilares que sustentam os modelos democráticos, não é tarefa simples prever todas as hipóteses que favorecem sua ocorrência. Se assim fosse, bastaria editar normas que proibissem determinadas posturas e regulassem os limites de atuação dos agentes públicos. Admitindo-se a impossibilidade de agir de forma tão objetiva, resta aos gestores coordenarem uma série de medidas e ações concretas que assegurem o conhecimento e o tratamento desses casos.

Sobre as limitações dos mecanismos de comando e controle como estratégia para inibir essas práticas impróprias, a OCDE apresenta uma reflexão interessante que merece realce:

(...) si las leyes y los códigos, fuentes legislativas, permiten establecer las definiciones, principios y requisitos básicos de procedimiento de una política relativa a los conflictos de intereses, las líneas directrices, el material de formación, las opiniones y recomendaciones también pueden ser utilizados con el fin de dar los ejemplos prácticos y las medidas a tomar, concretamente para identificar y solucionar las situaciones de conflicto de intereses, principalmente en las zonas “grises”, o en rápida evolución tales como patrocinios del sector privado, colaboraciones público-privado, intercambio de personal entre sectores, relaciones con las ONG y actividades personales en un partido político<sup>814</sup>.

---

<sup>813</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú. *IUS ET VERITAS*, v. 29, n. 49, 2014, p. 260.

<sup>814</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid, 2004, pp. 18-19.

## 2.1. UMA ABORDAGEM CONCEITUAL: SITUAÇÕES CONFLITUOSAS QUE IMPACTAM O FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO

A primeira condição para se alcançar o sucesso no gerenciamento dos conflitos de interesses é ter consciência dos riscos que essa anomalia produz na boa governança e assumir que a Administração deve enfrentá-la de forma efetiva. Essa compreensão revela a importância do envolvimento da alta administração e seu papel relevante na sensibilização e mobilização do conjunto dos servidores públicos. Nessa função, os gestores devem apresentar-se como fonte inspiradora de bons exemplos, além de estarem dispostos a responsabilizar aqueles que insistem em descumprir as regras e valores definidos para a organização. Esse discernimento e essa determinação constituem a pedra angular da integridade institucional, antítese de um ambiente corrompido e pernicioso.

A adoção de um novo modelo de governança pautado por valores éticos deve estar orientada ao bem-estar social, além de estar preparada para dar respostas, de forma célere, sobre as opções políticas e as decisões tomadas. Um controle social ativo exige uma efetiva prestação de contas, transparência plena sobre os atos administrativos e o compromisso do Estado com a legalidade, a imparcialidade e a equidade. Assim, para que esse ideal seja alcançado, mostra-se pertinente a identificação das áreas sensíveis da organização e a promoção de valores associados à integridade, permitindo que ações concretas sejam implementadas.

Sobre essa hodierna postura que deve orientar as decisões administrativas, evidenciam-se as tentativas de compreender o alcance dos conflitos de interesses, em que se destacam qualificadas discussões travadas no cenário internacional<sup>815</sup>. A OCDE, nesse propósito, vem há mais de uma década externando sua preocupação com os impactos dessas situações conflituosas nas economias mundiais. Para isso, ao menos em duas oportunidades, declarou formalmente a primordialidade de se

---

<sup>815</sup> A preocupação quanto às situações de conflito de interesses foram objeto de tratamento em documentos de repercussão mundial, em que se pode destacar os Guias de Manejo dos Conflitos de Interesse da OCDE, além de tratados e convenções internacionais que abordaram o tema com propriedade, em que sobressai a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Interamericana contra a Corrupção.

gerenciar eventos dessa índole, em que se destacam as publicações: “Diretrizes da OCDE e Experiências Nacionais para a Gestão dos Conflitos de Interesses no Serviço Público” e “Kit de Ferramentas para a Gestão dos Conflitos de Interesses no Setor Público”<sup>816</sup>.

Visando apresentar um conceito sobre o que compreende ser conflito de interesses, a OCDE declarou tratar-se de “un conflicto entre la misión pública y los intereses privados de un empleado público, cuando éste tiene intereses a título privado que podrían afectar a la forma en que cumple con sus obligaciones y responsabilidades”<sup>817</sup>. Por sua vez, a Convenção Interamericana contra a Corrupção anotou a importância de se estabelecer medidas preventivas para evitar a ocorrência de conflito de interesses, instigando seus signatários a criar, manter e fortalecer “normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas” (artigo 3º), preservando-se, assim, a confiança na integridade dos funcionários públicos e da Administração Pública<sup>818</sup>.

De outra parte, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção ressalta o mérito de se investir em prevenção, colocando a integridade, a honestidade e a responsabilidade dos funcionários como elementos-chaves nessa tarefa<sup>819</sup>. Nesse sentido, reconhece os impactos negativos produzidos pelo conflito de interesses, ao prever em seu artigo 8, item 5 que:

Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

---

<sup>816</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid, 2004; OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Paris, 2005.

<sup>817</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Op. cit., 2004, p. 17.

<sup>818</sup> OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, 29 de março de 1996. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acessado em 19 de dezembro de 2019.

<sup>819</sup> ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, 31 de outubro de 2003. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acessado em 12 de março de 2017.

A respeito dos pontos de tensão entre os interesses públicos e privados contrapostos à noção de ética pública, REIS E ABREU sustentam que é justamente essa distensão que parece caracterizar as situações de conflito de interesses. Nessa conjuntura, a corrupção qualifica-se como uma transgressão inaceitável, enquanto o conflito de interesses pode ser verificado sem que haja uma efetiva violação, que se produza lesão ao patrimônio público ou que se constate o recebimento de qualquer vantagem pelo agente estatal<sup>820</sup>.

Ao refletir sobre a disputa de interesses em ambientes democráticos, SALCEDO AQUINO assinala que é preciso ter consciência da prioridade de se manter o interesse público em primeiro lugar. Esta escolha representa o elemento fundamental em que se assenta o acordo democrático. Nesse sentido, o autor sustenta que, ao se preservar o que nos une como comunidade política, todo o resto é passível de debate. Nesse contexto, as tensões entre os interesses privados e as discussões sobre qual é o verdadeiro dever do Estado serão legítimas, enriquecendo a vida democrática<sup>821</sup>.

Portanto, nota-se que uma estratégia de integridade que visa ao fortalecimento das instituições deve evitar situações potenciais e reais de conflito de interesses e, ainda, a influência que grupos de pressão (econômicos ou políticos) podem exercer sobre os agentes públicos no desempenho de suas funções. Quer dizer, o Estado deve garantir que o exercício das funções públicas se dê de maneira imparcial e sem interferências externas, evitando-se situações que favoreçam os desvios de finalidade praticados por seus servidores. Somente assim será possível a restauração da confiança da sociedade nas instituições públicas e ver reconhecida sua importância na condução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, FOLGUERA FONDEVILA sublinha que,

---

<sup>820</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 163.

<sup>821</sup> SALCEDO AQUINO, Roberto. Rendición de cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática”. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*, Ciudad de Guatemala, 2006, p. 8. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/4307/0055716.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 2 de julho de 2019.

los conflictos de interés son un riesgo de corrupción presente en todas las organizaciones públicas que deben ser gestionados para asegurar la imparcialidad de los servidores públicos y la objetividad en la consecución del interés general, así como para preservar la confianza de la ciudadanía en las Instituciones<sup>822</sup>.

De acordo com a OCDE, as situações de conflito de interesses podem ser divididas em três categorias: reais, aparentes ou potenciais<sup>823</sup>. Na hipótese do conflito de interesses real, há um intolerável conflito entre os interesses públicos e privados, que produzem efeitos concretos e que de alguma forma compromete ou influencia a tomada de decisões e o exercício da função pública. São situações que podem ser atuais ou remontarem a fatos pretéritos. Nota-se que, ocorrendo essa espécie de desconformidade, já se está diante de um fato consumado, que pode extrapolar a noção de conflito de interesses e, em razão de sua gravidade, ser enquadrada em tipos penais associados à corrupção.

Os fatos que atraem o desvalor máximo da conduta se referem aos clássicos crimes de concussão, em que o funcionário público exige, para si ou para outrem, vantagem indevida, mesmo que fora da função pública ou antes de assumi-la. Relacionam-se, ainda, ao tráfico de influência, em que o sujeito solicita, exige, cobra ou obtém vantagem ou promessa de vantagem a pretexto de influir em ato praticado por agente público no exercício da função<sup>824</sup>. Em casos menos graves, que podem repercutir na esfera cível e administrativa, destacam-se as infrações relacionadas aos atos de improbidade, como o nepotismo e o enriquecimento ilícito, não considerados crimes propriamente ditos em diversas legislações nacionais, inclusive na brasileira.

Os episódios de potencial conflito de interesses também devem ser evitados. Remetem aos possíveis acontecimentos futuros, em que há uma probabilidade real de surgimento de conflitos, caso o agente público venha a assumir determinadas responsabilidades oficiais. Nota-se a presença de uma concorrência de interesses,

---

<sup>822</sup> FOLGUERA FONDEVILA, Roger. La fiscalización de los conflictos de interés. *Revista Auditoría pública*, n. 70, 2017, p. 98.

<sup>823</sup> Além de classificar as situações de conflito de interesses em três categorias, o “kit de ferramentas” para o gerenciamento de conflito de interesses no setor público proposto pela OCDE oferece um conjunto de testes, em forma de questionamentos, para se identificar os acontecimentos desse gênero e seu enquadramento nas espécies correspondentes. (OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Op. cit., 2005, p. 7)

<sup>824</sup> Segundo dispõe o art. 316 (Concussão) e o art. 332 (Tráfico de Influência), ambos do Código Penal Brasileiro. (BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)

mas que não chega a produzir efeitos concretos, na medida em que o agente ainda não se situa em uma posição em que possa sofrer algum tipo de influência ou que possa exercer efetivamente suas preferências individuais.

Por fim, os eventos em que há um aparente conflito de interesses também são censuráveis. Detém a capacidade de afetar a confiança da sociedade na boa e regular prestação do serviço público, ocasionando riscos à integridade da organização e à reputação de seus funcionários. Cabe ressaltar que essas situações transmitem a imagem de um serviço público degenerado. São conflitos que se configuram pela simples percepção da sociedade de que há um interesse privado por trás da decisão tomada, imprimindo dúvidas sobre a justiça e a imparcialidade das escolhas governamentais.

Releva notar que a opção por reprovar as possibilidades futuras de conflito de interesses ou a ilusão em torno de sua ocorrência relaciona-se estreitamente com a mensagem ética que se pretende transmitir com uma política de integridade. Ou seja, que não serão toleradas circunstâncias que possam afetar a credibilidade das instituições públicas. Nessa perspectiva, não podem recair nem mesmo suspeitas sobre a imparcialidade da Administração, que esta se desvia de sua finalidade ou que age orientada por interesses privados. Trata-se de cuidar para que os efeitos das posições assumidas por agentes públicos sejam bem percebidos pela sociedade e reforcem a lisura do serviço público.

Ao perquirir sobre as vulnerabilidades do poder público, denota-se a utilidade de se estabelecer medidas orientadas à contenção das ameaças ao regular funcionamento do serviço. A prevalência das pretensões individuais sobre o interesse público não é aceitável em um regime democrático e deve ser refreada com todos os meios disponíveis<sup>825</sup>. Detectar os elos fracos na estrutura administrativa dos órgãos e sua repercussão na prestação do serviço público é primordial, o que aponta para a relevância de se regular condutas e estabelecer critérios que favoreçam

---

<sup>825</sup> “En la actualidad, este tipo de prácticas son fuertemente reprobadas por los ciudadanos en la mayoría de las democracias, y pueden generar situaciones complejas de inestabilidad política si no son enfrentadas de modo ágil y eficaz”. (CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN. *Regulación de Conflictos de Interés*, Informe Final. Santiago, pp. 54-64, 2005)

comportamentos íntegros. De acordo com o Informe Final do Conselho Assessor Presidencial contra os Conflitos de Interesse, o Tráfico de Influências e a Corrupção, produzido pelo governo chileno, em 2015,

una democracia fuerte, que funciona bien, no es aquella donde se reprimen o pretenden ignorar los intereses en juego en las discusiones públicas, sino una que logra establecer mecanismos para transparentar y regular la forma en que los intereses se pueden promover y, sobre todo, separar aquellos de índole particular de los de naturaleza pública<sup>826</sup>.

Segundo a OCDE, não havendo o gerenciamento e a solução para os casos de conflito de interesses, há uma alta probabilidade de interferência no funcionamento dos governos democráticos, na medida em que se revela o potencial de minar a adesão dos funcionários públicos aos ideais de legitimidade, imparcialidade e justiça na tomada de decisões públicas, além de distorcer o Estado de direito, o desenvolvimento e a aplicação de políticas, o funcionamento dos mercados e a alocação de recursos públicos<sup>827</sup>.

Uma política inovadora nesse campo deve compreender o contexto em que essas ambições individuais e relações impróprias se desenvolvem, buscando: i) investigar os riscos que representam ameaças à integridade organizacional e aos agentes públicos; ii) proibir determinadas formas de interesses privados; iii) debater com as organizações públicas e seus servidores sobre as circunstâncias que podem ocasionar conflito de interesses; e iv) assegurar que sejam aplicadas regras efetivas capazes de identificar, declarar e gerir as situações de conflito de interesses, bem como que sejam encontradas soluções adequadas para o seu tratamento<sup>828</sup>.

Nada obstante, o desenvolvimento de uma política voltada ao gerenciamento dos episódios de conflito de interesses deve pretender o equilíbrio entre as medidas e instrumentos anunciados e os objetivos concretos que se almeja alcançar, de modo que esta não produza um desestímulo à manutenção de bons profissionais no serviço público, ocasionado por uma inadequada interferência em seus direitos e garantias<sup>829</sup>.

---

<sup>826</sup> Ibidem., p. 54

<sup>827</sup> OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Op. cit., 2005, p. 98.

<sup>828</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Op. cit., 2004, p. 17.

<sup>829</sup> Conforme alerta o Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (do Chile), “para disminuir los riesgos de conflictos de interés, la experiencia

Nesse sentido, MORÓN URBINA apela para a razoabilidade e aponta para os riscos de uma regulação muito restritiva. Assim, reconhece que um excessivo rigor na introdução de medidas para refrear conflitos desta natureza tem o potencial de privar a própria Administração de captar ou manter profissionais competentes e especializados em posições de liderança<sup>830</sup>.

De forma coerente, a OCDE esclarece que:

Un control demasiado estricto del ejercicio de los intereses privados puede ser contrario a otros derechos, o puede llegar a ser imposible o contraproducente en la práctica, o puede disuadir a algunas personas de buscar empleos en el sector público. Por tanto una política moderna de conflictos de intereses deberá esforzarse en encontrar un equilibrio razonable, identificando los riesgos que amenazan la integridad de las organizaciones públicas y de los funcionarios, prohibir formas de conflictos inaceptables, gestionar apropiadamente las situaciones de conflicto, sensibilizar a las organizaciones públicas y a los funcionarios públicos de la incidencia de tales conflictos, poner en práctica procedimientos eficaces para la identificación, divulgación, gestión de situaciones de conflictos de intereses y favorecer su adecuada regulación<sup>831</sup>.

Dito isso, e ainda no esforço de delimitar os aspectos conceituais que caracterizam o conflito de interesses, é pertinente salientar que essas situações não devem ser confundidas com a abordagem sobre corrupção defendida nesta investigação, na medida em que sua caracterização não implica o necessário recebimento de vantagem para praticar ou deixar de praticar ato que contrarie o interesse público ou mesmo a violação de normas. Esta também é a posição assumida por VILLORIA MENDIETA Y IZQUIERDO SÁNCHEZ, ao reconhecerem a amplitude em que se situa o conflito de interesses. Conscientes de que estes acontecimentos não podem se confundir com a corrupção, os autores inferem que, apesar de quase sempre se verificar situações de conflito de interesses reais onde resta configurada a corrupção,

---

comparada muestra que es necesario buscar un equilibrio entre identificar los eventuales peligros para la integridad de los funcionarios y organismos públicos, prohibir los conflictos inaceptables, resolver adecuadamente las situaciones conflictivas, crear conciencia entre los funcionarios y órganos públicos sobre la relevancia de estos conflictos, y garantizar la disposición de procedimientos efectivos para identificarlos, declararlos y resolverlos.” (Informe Final, Op. cit. p. 54)

<sup>830</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit., 2014, p. 266.

<sup>831</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Op. cit., 2004, p. 25.



o contrário não é verdadeiro, pois nem sempre há corrupção quando se observam casos de conflito de interesses<sup>832</sup>.

Não é demasiado rememorar, segundo leciona GARZÓN VALDÉS, que a corrupção representa a quebra de uma obrigação pelo agente que detém poderes de decisão em troca de um benefício extraposicional<sup>833</sup>, a fim de favorecer o sujeito que oferece uma vantagem indevida ou é coagido a ofertá-la. Trata-se de ato infracional socialmente intolerável, de natureza oculta, que importa em abuso de poder, transgressão de regras e descumprimento do dever legal<sup>834</sup>. Outrossim, as práticas corruptas devem, necessariamente, estar associadas à expectativa de obtenção de uma vantagem, econômica ou não, que implica desvio de finalidade. Em reflexão sobre os contornos das práticas corruptas, OLIVEIRA PRADO aponta serem estas uma “acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social”<sup>835</sup>.

Apesar de a OCDE se posicionar pela impertinência de se enquadrar o conflito de interesses como ato de corrupção, o organismo internacional lembra que a partir do instante em que um interesse privado passa a afetar o regular exercício de uma função pública, é pertinente que o episódio seja definido como um caso de má conduta, de abuso de poder ou de corrupção<sup>836</sup>. Esse alerta revela a existência de uma linha tênue que separa aquelas condutas que constituem crime de corrupção das situações de conflito de interesses. Essa diferenciação deverá se dar em razão do caso concreto, em que se avaliará a gravidade da conduta, a intenção do agente e a

---

<sup>832</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, p. 226.

<sup>833</sup> Quanto ao sentido empregado ao termo “beneficios extraposicionales”, GARZÓN VALDÉS esclarece: “en el caso del agente corrupto, estos beneficios son casi siempre de índole económica, pero no queda excluida la posibilidad de que ellos consistan en otro tipo de gratificaciones no directamente evaluables en dinero. Basta pensar en el otorgamiento de honores, premios u otro tipo de favores no obtenibles a través del cumplimiento de un deber posicional. Llamaré a este tipo de ganancias “beneficios extraposicionales””. (GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Filosofía, política, derecho*. Valencia: Universidad de Valencia, 2001, p. 212)

<sup>834</sup> *Ibidem.*, p. 218.

<sup>835</sup> OLIVEIRA PRADO, Mario. Hacia una sociología de la corrupción. *Revista Probidad*, v. 16, 2001, p. 8.

<sup>836</sup> OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Op. cit., 2004, pp. 24-26.

vantagem obtida<sup>837</sup>. Sobre essa zona cinzenta, REIS E ABREU chegam a propor que o conflito de interesses, quando observado, não recomenda uma punição propriamente dita, mas uma estratégia de administração<sup>838</sup>.

Assim sendo, o conflito de interesses caracteriza-se pela violação de regras e princípios em razão da posição ocupada pelo agente público, que lhe confere a possibilidade de auferir algum tipo de vantagem “competitiva”, seja em razão das informações adquiridas pelo exercício do cargo, seja relacionada à posição de prestígio que ostenta<sup>839</sup>. Nessa condição, o sujeito vale-se das prerrogativas institucionais para suprir interesses próprios ou de terceiros com quem guarda relação de proximidade e afeição. Com isso, acaba por ferir o dever de lealdade que deve guardar com a Administração, sem que isso necessariamente implique a infringência das regras jurídicas sujeitas à máxima reprovação.

A característica elementar do conflito de interesses é a substituição do interesse público pelas preferências de ordem individual, ancorada na ofensa à moralidade administrativa. Nessa perspectiva, OLIVEIRA assume que a prevenção e a repressão ao conflito de interesses representam maneiras de o direito reivindicar o atendimento da moralidade administrativa, princípio constitucionalmente consagrado. O dever de lealdade é uma exigência para o exercício da função pública. Constitui um

---

<sup>837</sup> Em uma tentativa de indicar em quais casos se estaria diante de um conflito de interesses, de má conduta, de abuso de poder ou de corrupção, as diretrizes da OCDE apresentam as seguintes situações: “cuando un empleado ha rehusado declarar los intereses considerados, o ha dejado que una situación de conflicto de intereses continúe sin resolver, o ha permitido que sus intereses privados perjudiquen al ejercicio de sus funciones, la definición fijada en las Líneas directrices favorece la aclaración de lo que en realidad está en juego. Por ejemplo, cuando el empleado en cuestión ha dejado de declarar un interés relevante, las Líneas directrices señalan que más vale considerar tal situación como un caso de mala conducta y no como un simple conflicto de intereses. Por el contrario, cuando un empleado ha cometido un abuso o se ha entregado a la corrupción para recibir un soborno u obtener un beneficio indebido para un miembro de su familia (etc.), es preferible tratar el tema como un “abuso de poder”, o como un asunto de corrupción (dependiendo de las circunstancias específicas) mejor que como una situación de conflicto de intereses, aunque un conflicto de intereses esté en el origen de la mala conducta.” (Ibidem. p. 58)

<sup>838</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 164.

<sup>839</sup> “É crível concluir que a corrupção é compreendida melhor quando vislumbrada como ação social, ou seja, não se trata apenas de violação de regras e princípios, pois possui causa e efeitos sociais (...)”. (OHLWEILER, Leonel Pires. Improbidade Administrativa por conflito de Interesses: O caso dos auditores-fiscais da Receita Federal. In: LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs.). *Temas Polémicos da Jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: matéria de corrupção e improbidade administrativa – estudos de casos*, vol. 3, Porto Alegre: TJRS, 2017, p. 186)

valor que somente se viabiliza quando é exclusivamente orientado e comprometido com o interesse público<sup>840</sup>.

Partindo-se da premissa de que as situações de conflito de interesses não constituem crime propriamente dito, não é sensato que as ações reprováveis repercutam na esfera penal. Essa condição, porém, deve produzir efeitos na vida funcional do agente público, sujeitando o infrator, em casos de maior gravidade, à penalidade de demissão<sup>841</sup>. Além disso, é possível que sanções surtam efeitos somente após a cessação do vínculo administrativo, por meio de vedações ao reingresso no serviço público, cassação de aposentadoria e impedimento para contratar com a Administração. Segundo as diretrizes da OCDE, as penalidades disciplinares representam as principais consequências pessoais dos países que integram a referida organização, em que se destacam: i) a prevenção e advertência; ii) multa ou reprimenda; iii) redução de salário; iv) redistribuição para outras funções; v) atraso na carreira profissional ou transferência de competências; e vi) demissão e cessação do emprego<sup>842</sup>.

A punição imposta na via administrativa não obsta que ocorram rebatimentos na esfera cível, seja em função da caracterização de prejuízo de ordem patrimonial, seja por seu enquadramento como ato de improbidade administrativa. Ademais, as consequências de ordem civil não devem estar reduzidas à figura do agente infrator, sendo que os indivíduos e empresas que contribuem ou se beneficiam das irregularidades também devem sofrer seus efeitos. Com isso, devem responder com seu patrimônio, além de serem impedidos de firmar contratos com a Administração. Inclusive nas hipóteses caracterizadas como improbidade administrativa, é oportuno

---

<sup>840</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa. *Revista Brasileira de Estudos da Função pública*, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, 2014, p. 93.

<sup>841</sup> BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. “Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego” Conforme determina o art. 12: “O agente público que praticar os atos previstos nos arts. 5º e 6º desta Lei (situações que configuram conflito de interesses) incorre em improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública), quando não caracterizada qualquer das condutas descritas nos arts. 9º e 10 (que importam enriquecimento ilícito ou que causam prejuízo ao Erário) daquela Lei”. (esclarecimentos acrescentados). Assim, a concretização desta hipótese pode redundar na aplicação da penalidade de demissão segundo a legislação brasileira.

<sup>842</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 75.

que a infração extrapole a figura do servidor transgressor e alcance os particulares que deram causa ou concorrem para a infração<sup>843</sup>.

## 2.2. A PERTINÊNCIA DE SE IDENTIFICAR CONDUTAS CONFLITUOSAS QUE SE OPÕEM AO INTERESSE PÚBLICO

A dificuldade em se detectar episódios de conflito de interesses que podem surgir no exercício da função pública, talvez se dê justamente em razão da complexidade do ser humano e da sua capacidade de ocultar sentimentos e ambições. A edição de normas proibitivas, nesse contexto, não é suficiente para conter essas falhas ou mesmo prever as diversas hipóteses que devem ser censuradas. Sobre essa condição, MORÓN URBINA concorda que é improvável que se possam adotar medidas que evitem por completo o conflito de interesses. Contudo, aduz que é preciso buscar caminhos e medidas sustentáveis em um contexto de prevenção da corrupção<sup>844</sup>.

Intuitivamente seria plausível propor ações capazes de reforçar a integridade do serviço público, resgatando valores éticos muitas vezes preteridos pela busca incessante da eficiência administrativa. O enfrentamento do conflito de interesses requer uma combinação de mecanismos que evite que este realmente ocorra. Eventual reprovação jurídica das condutas que advenham de antagonismos reais deve vir acompanhada de medidas administrativas que imponham sanções aos fatos de menor gravidade, além de providências que frustrem sua ocorrência. Ademais, é preciso ter em mente que os servidores públicos presumivelmente são honestos, sendo que o esclarecimento sobre as atitudes impróprias e a definição de parâmetros objetivos permitem que estes identifiquem as situações conflituosas e busquem voluntariamente se afastar desses cenários

---

<sup>843</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional.” Conforme determina o art. 3º: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

<sup>844</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit., 2014, p. 279.

Para se alcançar esse objetivo, é preciso desconstruir a noção de que apenas os interesses financeiros constituem fontes de conflito de interesses (embora existam correntes que exijam esta condição para a caracterização do fenômeno)<sup>845 846</sup>. Apesar de representar um motivo consistente, existem outras causas que caracterizam essas transgressões e que, portanto, não podem ser desconsideradas. Afinal, o ser humano é movido por sentimentos, ideologias, crenças e valores que não estão relacionados necessariamente a fatores econômicos. Nessa busca, por conseguinte, é fundamental conferir especial atenção ao indivíduo, mormente no que se refere à definição clara de seu papel na organização, ao estabelecimento de limites para sua atuação, à atribuição de responsabilidades pelo bom desempenho de suas funções e pelo atingimento das metas institucionais.

Dito isso, é possível admitir que concepções e convicções pessoais que orientam as condutas dos funcionários podem colidir com políticas públicas, com normas e regras de convívio social. Assim sendo, para evitar que isso ocorra, as circunstâncias de conflito devem ser avaliadas, tratadas e corrigidas, fazendo com que o agente público incumbido da execução e implementação dos projetos de governo abdique de suas preferências individuais em prol das necessidades coletivas. Ou seja, o agente público deve ser estimulado a agir de acordo com os parâmetros definidos pelos representantes eleitos, idealizados pelos formuladores de políticas e concretizados pelos gestores públicos.

Na medida em que isso ocorre, supostamente esses servidores serão levados a se comportar como responsáveis pelo atingimento das metas institucionais, reconhecendo sua importância para um serviço público de qualidade e

---

<sup>845</sup> Deve-se registrar a presença de autores que entendem que o intuito de vantagem econômica representa fator necessário à caracterização do conflito de interesses, conforme se observa na definição apresentada por GARCÍA MEXÍA, para quem este é preconizado como: “aquella situación em que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general, a su interés particular **en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie**”. (GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*. Op. cit., 2011a, p. 97)

<sup>846</sup> Contudo, GARCÍA MEXÍA reconhece que existem correntes que não reconhecem a finalidade econômica para a caracterização do conflito de interesses, asseverando que essa condição pode ser bem observada, especialmente, em autores vinculados à ciência da administração, em que se admite todo espectro de interesses humanos, como: o afeto, o *status* social, o poder, a afinidade, o bem-estar ou o prestígio. (Ibidem. p. 93)

compreendendo que sua postura é indispensável para se alcançar a finalidade pública. Nessa acepção, ao assimilarem que o alcance dos resultados esperados somente faz sentido dentro de uma lógica de integridade, quando os valores éticos são exercitados, prontificar-se-ão a identificar as situações inoportunas que caracterizam o conflito de interesses. Isto é, irão se sentir motivados a declarar os detalhes de suas relações privadas e de seus interesses particulares.

Conforme esclarece MORÓN URBINA, o agente público é a pessoa mais apropriada para identificar as possíveis situações que o colocam em conflito de interesses, devendo ser reconhecida sua responsabilidade de:

- i) Estar permanentemente atento para prevenir e identificar cualquier relación o circunstancia que puede conducir a cualquier potencial o aparente conflicto de interés. Así cuando va a adquirir acciones de una empresa, establecer una relación comercial en una sociedad privada, etcétera;
- ii) Tomar medidas para evitar tal conflicto, a través de advertir la situación de conflicto o cuando ello se ha producido, informar de ello a las instancias competentes;
- iii) Siendo el conflicto de interés una condición necesaria y razonable para el ejercicio correcto de funciones públicas debe ser consciente que no debe participar en una actividad u operación o adquirir cualquier posición o tarea, ya sea remunerado o no, que sea incompatible con la performance apropiada de sus deberes como funcionario público;
- iv) Cuando no está claro si una actividad es compatible, debe buscar el asesoramiento de su superior, personal especializado u órganos competencia en materia de ética pública para adoptar decisiones informadas o apropiadas, y
- v) Revelar a las instancias competentes o a sus superiores cualquier situación de conflicto tan pronto como él o ella sea consciente de ello, y adoptar la decisión legalmente admisible para retirarse de la situación de conflicto o despojarse de la causa de dicho estado<sup>847</sup>.

Por outro lado, os que não se ajustarem a essa nova concepção, invariavelmente deverão suportar a reprovação de sua conduta e serão responsabilizados por seus atos impróprios. Em casos de menor gravidade, serão chamados a responder por suas faltas perante a própria Administração. Já em eventos mais críticos, sofrerão as consequências dos processos judiciais, respondendo pelas

---

<sup>847</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. cit., 2014, pp. 277-278.

ofensas aos princípios que regem o Estado de direito ou mesmo por crimes<sup>848</sup>. Diante destas observações, indaga-se: como fazer com que esse sentimento de coletividade impere e se transforme no referencial mais importante a ser seguido pelos agentes públicos?

A declaração de interesses, no contexto de uma estratégia de integridade, que visa impedir situações conflituosas e preservar a legitimidade e a confiança depositada na Administração, constitui obrigação elementar a ser cumprida pelos funcionários estatais. Por certo, ao assumir um posto de trabalho na Administração, deve o agente identificar e declarar aquelas situações capazes de afetar o exercício de suas funções, mesmo que de forma aparente ou potencial. Ademais, essa obrigação deve perdurar enquanto estiver a serviço do Estado, merecendo novos registros em todas as oportunidades em que a situação original for alterada e surgirem fatos novos que revelem uma possível interferência. Esse compromisso deve conformar requisito indispensável para a nomeação e continuidade do exercício da função pública, sendo que seu descumprimento impõe a responsabilização administrativa do servidor.

Ao externarem sua preocupação sobre as situações que podem configurar conflito de interesses, VILLORIA MENDIETA E IZQUIERDO SÁNCHEZ descrevem um rol de possibilidades que poderiam contribuir para sua prevenção e regulação no âmbito das organizações, conferindo destaque especial às revelações pessoais:

- i) restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público;
- ii) declaración de ingresos personales;
- iii) declaración de ingresos familiares;
- iv) declaración de patrimonio personal;
- v) declaración de patrimonio familiar;

---

<sup>848</sup> Sobre as consequências pessoais pelo descumprimento da política de integridade, a OCDE esclarece: “El no respetar la política vigente en materia de conflictos de intereses se considera, por lo general, como mínimo, como una falta disciplinaria, mientras que los casos más graves de inobservancia cuando se produce efectivamente un conflicto, pueden ser causa de sanciones por abuso de funciones o por delito de corrupción. Otras sanciones pueden ser aplicadas al empleado público dependiendo de la gravedad de la falta – según se trate, por ejemplo, de una simple falta de declaración de un interés que debiera haber sido declarado, o, caso más grave, de la negativa a resolver un conflicto del interés real del que el funcionario es conocedor. Las sanciones previstas deben ser ejecutivas, pudiendo llegar hasta afectar a su nombramiento o a la carrera del funcionario en cuestión.” (OCDE. Op. cit. pp. 35-36)

- vi) declaración de regalos;
- vii) declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos;
- viii) declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones;
- ix) declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes;
- x) seguridad y control en el acceso a información privilegiada;
- xi) restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese;
- xii) restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno;
- xiii) publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio;
- xiv) la regulación detallada de la obligación de *abstención* en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiera comprometer la necesaria imparcialidad del acto; y
- xv) restricciones en la propiedad de acciones de compañías privadas<sup>849</sup>.

Somente com a identificação dessas situações de conflito (conhecidas ordinariamente por intermédio da autodeclaração, por atividades de auditoria ou por eventuais denúncias), que a Administração será capaz de adotar medidas preventivas ou punitivas e gerenciar adequadamente as incompatibilidades e inconformidades. Essas providências, em que pese a necessidade de se avaliar os casos concretos, devem seguir diretrizes e procedimentos previamente definidos, reduzindo as possibilidades de tratamento desigual sobre situações equivalentes a depender do agente público que se coloca nessa situação. O tratamento a ser conferido a essas conjunturas deve-se aplicar indiscriminadamente desde a autoridade política responsável pela tomada de decisões até o sujeito que guarda vínculo precário com a Administração, equiparado à condição de funcionário público para fins de responsabilização. Aliás, repisando-se, a alta administração deve manter o exemplo de postura íntegra e responder prontamente e de forma qualificada por suspeitas de irregularidades.

Em consonância com o defendido na seção que abordou os aspectos conceituais da integridade, é manifesto que as limitações materiais e humanas dos

---

<sup>849</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. Op. cit., 2016, pp. 220-226.



órgãos públicos impõem às unidades responsáveis pela identificação dos riscos potenciais à integridade e àquelas vocacionadas para a condução das estratégias organizacionais um esforço de coordenação e alinhamento às boas práticas de governança. Essa restrição indica que as medidas preventivas devem estar concentradas nos setores mais sensíveis e suscetíveis às ocorrências de fatos conflituosos, assim como naquelas conjunturas com potencial para ocasionar graves prejuízos à imagem institucional<sup>850</sup>. Outrossim, no caso de infrações praticadas por agentes públicos, as medidas disciplinares devem ser efetivas e aplicadas com rigor, demonstrando o compromisso da Administração com a política de integridade. Esse engajamento da organização também deve reverberar na exigência de reparação dos danos, na anulação de contratos e exclusão de seus descumpridores dos negócios futuros.

No que pertine aos setores vulneráveis, é possível destacar aqueles destinados às contratações, compras e serviços, além daqueles que são obrigados a manter relacionamentos institucionais externos, respondendo pela emissão de autorizações, outorgas, declarações ou, ainda, por estarem incumbidos da fiscalização<sup>851</sup>. Já no que se refere às condutas individuais dos agentes, devem ser evitadas situações de acúmulo de empregos e compromissos externos, o recebimento de presentes, promessas e incentivos como reconhecimento pelo trabalho bem desempenhado. Diante da realidade organizacional, REIS E ABREU reforçam que a administração dos conflitos de interesses impõe a adoção de mecanismos capazes de identificar as possíveis zonas de risco em que esses eventos apresentam mais chances de ocorrer<sup>852</sup>.

---

<sup>850</sup> “Es conveniente prestar una particular atención a aquellas áreas y funciones de riesgo, especialmente allí donde existe la probabilidad de que se presenten conflictos graves o más perjudiciales para la integridad de la Administración y la confianza del público. A este respecto, es necesario tener en cuenta que los procedimientos excesivamente complejos pueden desanimar su puesta en práctica.” (OCDE. Op. cit., 2004, p. 32)

<sup>851</sup> No que se refere aos setores mais propensos ao conflito de interesses e que oferecem maiores riscos à integridade organizacional, a OCDE aponta que: “en la lógica de un enfoque ‘modulado’, pueden ser necesario, quizás, elaborar normas más precisas para categorías de empleados que ejercen funciones particularmente expuestas al riesgo, especialmente en el interfaz entre el sector público y el sector privado, así como en organismos selectos que están sujetos a un examen público.” (Ibidem., p. 57)

<sup>852</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 170.

Ademais, deve haver um tratamento especial quanto às pessoas que detêm informações privilegiadas e de que forma estas são utilizadas, atentando-se, inclusive, para seu emprego após a cessação dos vínculos com a Administração. Além das situações descritas, não se deve descuidar das relações afetivas dos funcionários públicos, especialmente quanto aos seus parentes<sup>853</sup>. Por outro lado, aspecto potencialmente sensível refere-se à condição pessoal financeira do agente público que detém capacidade decisória e os reflexos que eventuais dificuldades de honrar compromissos podem acarretar para o regular exercício de suas funções.

Sobre as áreas e atividades que proporcionam maiores riscos à integridade institucional e que, portanto, oferecem maiores possibilidades de surgimento de conflito de interesses, a OCDE recomenda que se confira especial atenção às seguintes situações: i) empregos paralelos; ii) informações privilegiadas; iii) contratos; iv) presentes e outros benefícios; v) expectativas familiares e comunitárias; vi) nomeações para compor órgãos externos; e vii) atividades posteriores à cessação do vínculo funcional<sup>854</sup>.

### 2.3. INFORMAÇÕES PRIVILEGIADAS: A CONDIÇÃO PESSOAL QUE MERECE A MÁXIMA ATENÇÃO

No que toca às informações privilegiadas obtidas em razão do exercício da função pública, destaca-se a possibilidade de surgimento de dilemas morais, em que o sujeito se aproveita da posição que ocupa ou ocupava para tirar algum proveito de ordem pessoal, seja na obtenção de alguma vantagem (desde que não caracterize abuso de poder ou corrupção), seja no intuito de melhorar seu *status* pessoal. Vale dizer, serve-se de informações privilegiadas de que teve acesso ou de conhecimento

---

<sup>853</sup> “Los intereses privados no se limitan a los intereses financieros o patrimoniales, o a aquellos intereses que proporcionan un beneficio personal directo al empleado. Un conflicto de intereses puede implicar a actividades privadas, relaciones personales, intereses familiares, si se considera que esos intereses pueden razonablemente influir indebidamente en el ejercicio de sus obligaciones oficiales. Un caso particular puede ser el del empleado que deja la Administración: la negociación de un futuro empleo por esta persona antes de cesar en sus funciones se considera frecuentemente como una situación de conflicto de intereses”. (OCDE. Op. cit., 2004, p. 26)

<sup>854</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 34.

adquirido sobre o funcionamento das instituições públicas para auferir benefícios pessoais ou alçar posição mais vantajosa na iniciativa privada.

Nessa perspectiva, o funcionário vale-se de uma relação de confiança com o Estado para buscar um proveito particular descabido ou, ao deixar seu posto de trabalho no serviço público, dispõe-se a “vender” facilidades de acesso às estruturas organizacionais e aos agentes estatais. Nesse caso, apresenta-se na condição de especialista no assunto, desconsiderando que essa expertise somente se tornou possível em função das atribuições que exercem. Minimamente, esse indivíduo fere o dever de lealdade que deveria guardar com Administração e, em situações mais graves, incorre em improbidade administrativa.

Constatadas essas vulnerabilidades, devem ser colocados em prática planos que evitem que informações sensíveis e confidenciais sejam utilizadas pelos agentes em proveito próprio ou de terceiros. Uma medida primária em torno da proteção desses dados refere-se à compartimentação e fragmentação da informação. Ou seja, somente aquelas informações necessárias ao exercício da atividade devem ser reveladas. Isso implica o seu conhecimento por etapas ou, ainda, restrito às fases dos processos de trabalho.

No que pertine à segurança da informação, é fundamental que esteja prevista a temporalidade de acesso aos dados sensíveis, especialmente para aqueles sujeitos que mantêm vínculos precários com a Administração e que se transferem para a iniciativa privada com mais facilidade. Ademais, ao deixarem o serviço público, esses sujeitos devem ter suas conexões aos sistemas internos imediatamente suspensas. O contato profissional com antigos colegas e a sua presença na repartição devem ser limitados e controlados e, sempre que possível, evitados. Essas medidas precisam ser estendidas aos indivíduos que exercem funções menos relevantes e que o fazem de maneira provisória, como aqueles encarregados do apoio administrativo, estagiários e terceirizados. Para esses sujeitos, inclusive, o ideal seria que nunca tivessem tido acesso aos sistemas operados por servidores efetivos ou contato com informações sensíveis.

Em uma era digital, em que o fluxo de informações facilita as constantes movimentações dos agentes públicos para a iniciativa privada, devem ser definidas providências que dificultem a utilização de informações privilegiadas, sensíveis e confidenciais pelas empresas contratadas. No que pertine ao agente, a providência tradicional refere-se à proibição, por tempo determinado, quanto ao exercício de atividades profissionais relacionadas às suas competências e funções desempenhadas na Administração. Essa medida visa justamente evitar que haja o aliciamento de servidores com promessas futuras de trabalho e, principalmente, o possível ganho de mercado que essa empresa irá obter ao incorporar em seus quadros funcionais indivíduos que detêm informações privilegiadas, que mantêm relações próximas com o setor público e como os agentes responsáveis pelas decisões, além de conhecerem os trâmites internos<sup>855</sup>.

No intuito de regular a atuação do agente público que deixa seu posto na Administração, recomenda-se que sejam criados obstáculos para que este não seja imediatamente contratado por empresas do setor em que atuava. Outrossim, podem ser estabelecidas proibições para que esse indivíduo não venha a exercer atividades privadas autônomas (consultorias), sobretudo em decorrência das informações que adquiriu nos anos de serviço público. Essa vedação, inclusive, pode ser operacionalizada por simples medidas que independem de previsão legislativa específica.

Como exemplos de medidas passíveis de serem adotadas, destaca-se a exigência de assinatura de termo de confidencialidade por ocasião do ingresso de novos servidores ou gestores no serviço público, ou a partir do momento em que tiverem contato com dados sigilosos. Nesses termos firmados, os indivíduos precisam assumir o compromisso de não utilizar as informações que obtiveram em razão do exercício de suas funções, sob pena de arcarem com pesadas multas “contratuais”, além de consequências de ordem administrativa. Nos casos mais graves, deverão ser

---

<sup>855</sup> São exemplos de mecanismos de prevenção, segundo a OCDE: “Aquello consistentes en la restricción de acceso de alguna persona a determinadas informaciones, el registro formal del hecho de que determinada persona ha tenido acceso a determinadas informaciones confidenciales, o imponer la identificación obligatoria de los intereses de personas nominativamente señaladas provenientes del sector empresarial y del sector no lucrativo.” (OCDE. Op. cit., 2004, p. 37)

responsabilizados, inclusive, pela violação de sigilo funcional, o que poderia caracterizar crime contra a Administração Pública.

Igualmente, podem ser exigidos de determinados funcionários que venham a se afastar do serviço público, notadamente os que conviveram com informações sensíveis, que submetam sua pretensão de assunção de postos de trabalhos na iniciativa privada à análise de uma comissão de ética pública, que irá avaliar se as futuras atividades não denotam potencial conflito de interesses, a fim de autorizar a atividade. Ainda podem ser estabelecidos períodos de quarentena para o exercício de atividade privada, mantendo-se a remuneração do cargo público por tempo estipulado. Essas medidas visam justamente frustrar as tentativas de utilização indevida de informações privilegiadas.

Outra providência reside na prescrição de condições e restrições para que o sujeito, que se afasta do serviço público e passa a trabalhar na iniciativa privada, volte a ocupar, em curtos espaços de tempo, postos-chaves na Administração, evitando-se o que se conhece por “portas giratórias” (*revolving door*)<sup>856</sup>. Essa possibilidade deve ser motivo de preocupação das políticas que visam tratar o conflito de interesses, haja vista a aparente ou mesmo evidente intenção de satisfação exclusiva de interesses privados. O serviço público, nessa conjuntura, é utilizado como oportunidade de qualificação profissional nos assuntos estatais e vitrine para a promoção pessoal, gerando relacionamentos perniciosos com o mercado.

Nessa acepção, ao promover uma reflexão sobre os efeitos adversos das “portas giratórias” relacionadas ao pós-emprego público e sua custosa caracterização como conflito de interesses, NUNES registra a dificuldade em se determinar a extensão deste fenômeno e seus efeitos sobre as políticas públicas. Ademais, ressalta a árdua tarefa que consiste provar ou determinar que certa decisão foi tomada em benefício

---

<sup>856</sup> No mesmo sentido, o Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (do Chile) esclarece que: “Los Estados modernos y democráticos requieren de la profesionalización de su administración. Para ello, es crucial que el sector público pueda atraer personas altamente capacitadas a sus funciones. Sin embargo, la movilidad de personas entre órganos del Estado y el sector privado – incluyendo empresas con y sin fines de lucro, agencias de lobby y actividades profesionales en general –, es al mismo tiempo un motivo de preocupación en materia de conflictos de interés. (Informe Final. Op. cit., 2015, p. 55)

próprio ou de terceiros. Isto é, se decorreu da lealdade com o empregador anterior ou se foi direcionada à satisfação de potencial empregador futuro<sup>857</sup>.

Ao concordar que a solução não deve estar concentrada apenas no aprimoramento de leis e regulamentos, NUNES acrescenta:

Sabe-se, assim, que a solução não passa, apenas, pela proibição ou imposição de um período temporal (período de reflexão no pós-emprego público) aos ocupantes de cargos políticos e de altos cargos públicos na Administração Pública, de livre designação do poder político. A possibilidade de poderem beneficiar, ou beneficiarem-se, das políticas que *ex ante* formularam, pode conservar-se em qualquer dos casos<sup>858</sup>.

No que se refere à responsabilidade social corporativa, devem ser exigidas das empresas que se relacionam com o setor público a adoção de políticas que se ocupem da integridade institucional e que rejeitem contratações de funcionários em desconformidade com os valores de probidade. É apropriado reforçar que as organizações privadas são tão responsáveis por um ambiente virtuoso como as instituições públicas, devendo primar pelo exercício regular de suas atividades, pela coerência ética e moral de seus funcionários e pela busca por uma sociedade mais justa e igualitária.

Por outro lado, cabe ao poder público selecionar seus contratos não apenas pela melhor técnica ou preço, mas exigir, como requisito para as contratações, que as empresas estejam comprometidas com a prevenção e o combate à corrupção e tenham estruturados setores de *compliance*<sup>859</sup> preocupados com o cumprimento de regras de comportamento. Caso seja verificado que após a celebração do contrato a empresa utilizou de subterfúgios para vencer a licitação, devem ser sopesados a conveniência de anulação do ajuste, o registro da ocorrência para que a empresa seja excluída de futuras contratações, bem como a sua responsabilização e de seus dirigentes.

---

<sup>857</sup> NUNES, Pedro. Conflitos de Interesse: reflexões ao regime do pós-emprego público. *Economia Global e Gestão*, v. 15, n. 2, 2010, p. 153.

<sup>858</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>859</sup> De modo geral, *compliance* pode ser entendido como o conjunto de regras estabelecidas em determinada instituição ou empresa, a fim de evitar, detectar ou corrigir os desvios ou inconformidades de funcionários às políticas e diretrizes pré-definidas.

Vale o registro que a Lei brasileira que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira (Lei Anticorrupção), prevê, em seu artigo 6º, a aplicação de sanções administrativas às empresas por atos lesivos. Trata-se da aplicação de multas que podem chegar a 20% do faturamento bruto, não podendo ser inferior à vantagem auferida, bem como a publicação extraordinária da decisão condenatória em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração ou em veículo de circulação nacional, às expensas da pessoa jurídica infratora. Além disso, estabelece que serão divulgadas informações no próprio estabelecimento ou local de exercício da atividade, de modo visível ao público, além da sua exposição na rede mundial de computadores<sup>860 861</sup>.

#### 2.4. O GERENCIAMENTO DOS CASOS DE CONFLITO DE INTERESSES

O sucesso de uma política de integridade para o setor público está diretamente ligado à capacidade de integração e cooperação entre os órgãos administrativos responsáveis por sua implementação e aqueles ocupados dos controles internos. Para que isso ocorra, é recomendável a adoção de instrumentos que facilitem as trocas de experiências e informações sobre os casos analisados. O desfecho dos processos destinados ao tratamento das situações de conflito de interesses, ao serem debatidos pelos setores incumbidos de sua execução, permitem a adoção de providências concretas para que esses incidentes não mais ocorram. Uma dessas ações consiste na divulgação periódica de boletins ou informes sobre os eventos apurados, de modo que seja reforçada a postura que se espera dos agentes públicos, contribuindo para que a referida política seja respeitada.

---

<sup>860</sup> BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º 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”. Registre-se que o detalhamento sobre a Lei Anticorrupção brasileira será objeto de avaliação em subtópico específico, na parte final desta investigação

<sup>861</sup> Registre-se que o tópico sobre os sistemas de responsabilização dos agentes públicos haverá espaço dedicado para a Lei Anticorrupção

Além disso, a partir do momento em que se reconhece a seriedade da política de integridade, o comprometimento da alta administração com sua implementação e a atribuição de responsabilidades aos agentes que praticam condutas impróprias, haverá um autêntico estímulo para que os sujeitos relatem os casos de conflitos e que apresentem declarações mais abrangentes e detalhadas. Ademais, configurado este quadro, haverá um verdadeiro estímulo para que haja consultas aos setores competentes no intuito antecipar discussões sobre possíveis descumprimentos que poderiam redundar em sanções mais graves.

A abertura desses canais, por outro lado, confere à Administração a obrigação de proporcionar meios adequados e seguros para o recebimento de denúncias, de modo que as informações recebam tratamento apropriado e sejam preservadas as identidades dos delatores, resguardando-os de possíveis represálias. Nesse contexto, deve haver um cuidado natural quanto às denúncias protegidas pelo anonimato, vezes utilizadas com a intenção de criar embaraços a desafetos. Essa situação particular exige da Administração uma apuração moderada e uma atenção redobrada, a fim de impedir que se sucedam injustiças e que o processo disciplinar seja utilizado como instrumento de perseguições políticas.

Não se pode desconsiderar que medidas punitivas, quando bem aplicadas, possuem relativa eficácia na inibição de atos que contrariam o interesse público. Contudo, em ambientes em que a corrupção se encontra generalizada, o investimento prioritário em ações repressivas revela-se infrutífero, haja vista não ser factível conhecer, processar e punir os indeterminados sujeitos das relações fraudulentas. Outrossim, na conjuntura marcada pela presença de países com déficits democráticos, mostra-se essencial a quebra de paradigmas, adotando-se estratégias que favoreçam a integridade das instituições, para que se alcance o cerne das disfuncionalidades verificadas no serviço público.

Ao abordarem a essencialidade de se administrar situações de conflito de interesses, REIS E ABREU observam uma mudança radical nos esforços de combate à corrupção, ao reconhecerem que, gradativamente, instrumentos voltados para a prevenção vêm sendo cada vez mais empregados. Para justificar essa opção, os autores reconhecem que “a perspectiva disciplinar e punitiva, embora absolutamente



necessária e indispensável, não é capaz, sozinha, de estabelecer instrumentos adequados para lidar com o problema”<sup>862</sup>.

As situações de conflito de interesses, pelo seu potencial de induzir comportamentos corruptos, merecem especial atenção. Vale dizer, as medidas preventivas destinadas ao enfrentamento da corrupção necessariamente deverão antever ações concretas que evitem que os agentes públicos se desviem da finalidade pública e mantenham condutas próprias em seus relacionamentos externos. Sobre esse encadeamento lógico, SANDOVAL BALLESTEROS pontua o caráter preventivo que se deve imprimir às situações conflituosas, asseverando que a experiência internacional reforça a noção de que as estratégias de tipo preventivos são mais efetivas que aquelas de índole punitiva. Nessa acepção, a autora defende que “la mejor forma de combatir los conflictos de interés es de manera preventiva, desarticulándolos de raíz antes de que estos se transformen en prácticas corruptas”<sup>863</sup>.

A posição assumida pela autora reforça a noção de que os contextos de conflito de interesses não podem ser evitados simplesmente com a edição de normas. Isso ocorre pois, do mesmo modo em que se dão os casos de corrupção, o conflito de interesses tende à clandestinidade e possui a capacidade de se manter oculto no campo da consciência individual do transgressor. Essa característica acentua a essencialidade do comprometimento das autoridades públicas com as estratégias que imponham dificuldades à ocorrência de eventos dessa natureza. Além disso, justificam o envolvimento permanente dos gestores no estabelecimento de medidas que conduzam à identificação, ao tratamento e à responsabilização dos agentes infratores. Esse roteiro deve contar com estrutura e apoio financeiro, além de um trabalho contínuo de sensibilização e treinamento dos demais agentes públicos, para que possam reconhecer os episódios suspeitos e reportá-los.

O envolvimento dos servidores na política de gestão dos conflitos de interesses somente será produtor quando estes passarem a dominar as regras e os valores institucionais e compreenderem os objetivos que se pretende alcançar. O

---

<sup>862</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 164.

<sup>863</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. Op. cit., 2011, pp. 62-64.

estabelecimento de regras de comportamento, nessa conjuntura, além de simbolizar o compromisso da alta administração com a integridade do serviço público, constitui ferramenta útil para esclarecer quais as atitudes que não serão toleradas pela Administração.

Conforme já levantado, trata-se de instrumento capaz de definir, por exemplo, como se deve dar o relacionamento com órgãos externos, quais os procedimentos que devem ser adotados para receber fornecedores no ambiente institucional, qual a conveniência do recebimento de brindes, especialmente aqueles que contenham a marca das empresas. Ademais, esses códigos devem prever cláusulas proibitivas, como a que se refere à impossibilidade de recebimento de “presentes” em decorrência da boa relação comercial, que vão desde pequenos favores, oferecimento de jantares e ofertas de garrafas de vinho, até o pagamento de viagens e contratação de supostos “serviços extra jornada de trabalho”.

Sob o ponto de vista prático e no intuito de contribuir para a definição de um marco para o gerenciamento das situações de conflito de interesses, as diretrizes defendidas pela OCDE, atentas à impossibilidade de se antecipar todos os eventos dessa natureza, propõem um referencial e um conjunto de ações flexíveis que se adaptem ao contexto social e cultural em que estes são verificados<sup>864</sup>. A ênfase das propostas da OCDE, segundo REIS E ABREU “é claramente o estabelecimento de mecanismos legais, políticos e culturais que permitam prevenir a existência de possíveis conflitos de interesses”<sup>865</sup>.

Nesse sentido, as diretrizes da OCDE oferecem um método prático, coerente e sistemático, que consiste: i) na definição das linhas gerais que caracterizam aquelas conjunturas capazes de pôr em risco a integridade do serviço público e de seus funcionários; ii) a identificação das situações inaceitáveis; iii) a liderança e determinação para a implementação efetiva de uma política de gestão dos conflitos interesses; iv) a sensibilização dos agentes públicos e a antecipação dos fatores de risco; v) a divulgação das informações relevantes para estratégia; vi) a colaboração com os diversos setores internos e externos para a gestão eficaz do problema; e vii)

---

<sup>864</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 29.

<sup>865</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 169.

a avaliação constante da política implementada e seus ajustes de acordo com a evolução dos casos e as experiências adquiridas<sup>866</sup>.

Além do referencial que as diretrizes oferecem para que a Administração possa implementar uma política de gerenciamento dos casos de conflito de interesses, devem ser estabelecidos procedimentos claros e objetivos capazes de facilitar o trabalho de identificação e tratamento dessas circunstâncias. Para esse propósito, as declarações realizadas pelos agentes públicos constituem fonte primária de informação, pois expõem os interesses privados, afinidades e relações externas. Portanto, devem ser institucionalizadas e exigidas não apenas por ocasião da assunção de novos postos de trabalho.

É através do conhecimento desses testemunhos que a Administração terá condições de avaliar se os acontecimentos contrastam com a política de integridade e configuram situações conflituosas. Portanto, os procedimentos devem prever as rotinas dessas revelações, os momentos em que devem se dar, a forma, o grau de reserva, o nível de detalhes, o tratamento especial a ser conferido aos agentes mais expostos e as consequências por seu descumprimento. Diante disso, o servidor deve ter ciência de sua responsabilidade sobre a veracidade das informações e da obrigação de mantê-las atualizadas.

Ademais, ainda no que se refere aos procedimentos, devem ser prescritas medidas que permitam o tratamento das situações de conflito, conferindo ao agente público a oportunidade de participar da solução do problema. Sobre as alternativas que podem ser utilizadas para a gestão dessas ocorrências, a OCDE propõe: i) o abandono do interesse pelo agente; ii) a recusa do servidor público em participar de determinadas decisões; iii) a limitação do acesso a determinadas informações; iv) a dedicação do funcionário à outras funções; v) a redefinição das competências e deveres do agente estatal; vi) a renúncia espontânea ao exercício de suas funções privadas; e vii) a renúncia espontânea ao exercício de suas funções públicas ou à sua condição de funcionário público<sup>867</sup>.

---

<sup>866</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 29.

<sup>867</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 31.

Em artigo que propõe a incorporação de instrumentos voltados ao gerenciamento das situações de conflito de interesses nas atividades de fiscalização realizadas pelos órgãos de controle externo, FOLGUERA FONDEVILA defende a utilização de ferramentas voltadas à detecção de interesses impróprios, que se referem à identificação das preferências individuais que de alguma forma conflitam com o interesse profissional, procedimentos voltados para a gestão desses episódios, concernente ao tratamento e eliminação das inconformidades, quando possível, além de instrumentos que garantam o cumprimento eficaz dos mecanismos de detecção e gestão<sup>868</sup>.

---

<sup>868</sup> Segundo FOLGUERA: “a) Las herramientas de detección tienen por finalidad identificar intereses particulares que de manera efectiva, potencial o aparente están en conflicto con el deber profesional. Las declaraciones de intereses son la principal herramienta para la detección de intereses susceptibles de originar conflictos de interés para el relativamente reducido número de servidores públicos obligados a tales declaraciones. Con un alcance todavía menor, las compareencias parlamentarias previas al nombramiento (hearings) de determinados cargos públicos pueden utilizarse para revelar intereses particulares que potencialmente puedan generar conflictos en el ejercicio del cargo. Con carácter transversal, las medidas de transparencia y publicidad, así como las acciones de sensibilización y formación ayudan a identificar y gestionar los intereses particulares de la forma más idónea. Por último, entre las medidas de tipo organizativo para la detección de intereses destacan las declaraciones responsables relativas a eventuales conflictos de interés en aquellos procedimientos específicos que así lo hayan establecido.

b) Las herramientas de gestión de intereses tienen la finalidad de eliminar el interés detectado que origina la situación de conflicto de interés cuando esto sea posible (p. ej. prohibición de determinadas actividades) o de evitar la influencia de este interés cuando no se puede eliminar (p.ej. relaciones personales). El deber de abstención es la única herramienta para la gestión de los conflictos de interés reales y, de hecho, es la última barrera para preservar la imparcialidad, que opera apartando la persona del proceso decisorio en un *numerus clausus* de supuestos. El control de segundas ocupaciones y otras fuentes de ingresos, regulado primordialmente a través del régimen de incompatibilidades, es la principal herramienta para la gestión de los conflictos de interés potenciales. Las políticas de regalos y otros beneficios tienen por objetivo establecer las obligaciones de los servidores públicos cuando estos se producen, así como los procedimientos que deben seguir al respecto. El control de intereses post cargo de determinados servidores se refiere a las prohibiciones o limitaciones en las actividades posteriores al cese para evitar influencias indebidas en sus decisiones ante determinadas expectativas profesionales después de dejar el cargo público. Entre las medidas organizativas para la gestión preventiva de conflictos destaca la segregación de funciones para evitar conflictos de intereses originados en el ámbito profesional (p. ej. el servidor que define la necesidad de contratar y participa en la valoración de las ofertas) y la rotación del personal en posiciones de trato habitual con contratistas, perceptores de subvenciones u otras ayudas públicas, e incluso con patrocinadores.

c) Las herramientas de garantía del eficaz cumplimiento de las herramientas de detección y de gestión, actúan mediante la detección, comunicación y sanción de los incumplimientos. El derecho de recusación permite a los interesados en un procedimiento la posibilidad de apartar a una persona que interviene en dicho procedimiento cuando está afectada por uno de los conflictos de intereses reales previstos en el régimen de abstención. Los canales de denuncia (de whistleblowing) permiten vehicular eventuales alertas de actos o conductas que supongan incumplimientos de las herramientas de detección y de gestión. Los órganos de control interno ejercen funciones de gestión y de inspección con capacidad sancionadora en materia de conflictos de interés, mientras que los órganos de control externo son competentes para revisar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de los conflictos de interés, aunque sin capacidad sancionadora. Finalmente, el régimen sancionador, como cierre de eficacia del sistema, supone la reacción administrativa o penal ante los incumplimientos legales en este ámbito.” (FOLGUERA FONDEVILA, Roger. Op. cit., 2017, pp. 98-99)

Interessante notar que muitas vezes as hipóteses de conflito de interesses não são identificadas pela falta de conhecimento e da compreensão de que ferem as diretrizes de integridade definidas pela organização. Essa possibilidade impõe a necessidade de criação de um canal de comunicação amplo, o debate institucional sobre os casos concretos, além da divulgação periódica dos episódios examinados pela Administração e seus resultados.

Esses acontecimentos constituem oportunidades para se esclarecer quais circunstâncias não serão toleradas, ajustar os normativos internos e adequar a política de integridade à realidade. Ademais, a abertura de uma via para o esclarecimento de dúvidas permite antecipar ocorrências de conflito de interesses, conferindo à Administração um viés orientativo e cooperativo. Não se deve perder de vista, ainda, que evitar as falhas cometidas por servidores e mantê-los comprometidos com os objetivos institucionais representa medida preventiva de grande valia, haja vista contribuir para um ambiente saudável, regular e orientado para o atendimento das preferências coletivas.

## 2.5. OS PRINCÍPIOS INFORMADORES DE UMA POLÍTICA VOLTADA AO GERENCIAMENTO DOS CONFLITOS DE INTERESSES

Diante das observações promovidas nessa seção, defende-se que, além das medidas preventivas, consistentes no estabelecimento de padrões e modelos que fortaleçam a integridade pessoal e institucional, é preciso empreender esforços para a formação ética do indivíduo, imprimindo neste uma consciência coletiva. Outrossim, devem ser estabelecidas normas prescritivas que impliquem a responsabilização dos agentes públicos infratores, consubstanciada pela quebra de confiança funcional. Esse olhar cuidadoso, que visa nortear a postura dos agentes públicos, traduz-se pela introdução e internalização de princípios informadores capazes de alcançar a essência dos indivíduos e de influenciar sua condição humana.

O já mencionado guia de Gerenciamento de Conflitos de Interesses da OCDE, apresentado na forma de um “kit de ferramentas”, procura descrever aqueles

princípios mais relevantes e que devem servir de conduto para uma postura ética individual e, com isso, prevenir situações que possam caracterizar conflito de interesses. Em virtude da objetividade e abrangência dos comportamentos identificados, acredita-se que sua descrição neste subtópico irá contribuir para o debate, acentuando as implicações negativas que as relações conflituosas e a prevalência das utilidades individuais sobre as coletivas podem representar para a entrega de um serviço público de qualidade<sup>869 870</sup>.

O primeiro princípio refere-se à necessidade de que o agente público esteja inteiramente voltado ao atendimento do interesse público. Nesse sentido, é ressaltada a sua obrigação em adotar decisões e aconselhar seus superiores com amparo na lei, de forma imparcial e independente, descartando eventuais ganhos de ordem pessoal, sentimentos, convicções religiosas e afiliações políticas. Além disso, deve evitar apoiar ou praticar ações derivadas de informações privilegiadas que adquiriu em razão de sua função pública, inclusive quando não mais estiver no exercício do cargo. Da mesma forma, não se deve beneficiar de sua posição para tirar vantagem ou exercer qualquer influência sobre os agentes públicos com o fim de atender seus interesses pessoais.

A transparência e a vigilância são apontadas como o segundo princípio a ser seguido pelo agente público. Implica a sua submissão às inspeções e aos controles sociais. Não se refere apenas ao cumprimento da lei, mas ao exercício de valores associados à imparcialidade e à integridade. Nessa tarefa, o servidor deve declarar suas preferências e opções que de alguma forma possam interferir no desempenho de suas funções. Bem assim, deve sujeitar-se às limitações e regras de comportamento, em processo acessível e sujeito ao monitoramento externo, reconhecendo as responsabilidades por seus erros.

É nesse contexto que a responsabilidade individual e o exemplo pessoal ganham a condição de princípio. Seu exercício significa elevar os valores éticos e a noção de integridade a um patamar distinto, em que o bom exemplo gera confiança e

---

<sup>869</sup> OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Op. cit., 2005, pp. 25-27.

<sup>870</sup> Cf. OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Op. cit., 2004, pp. 27-28.

legitimidade ao sistema. Deve haver uma separação clara entre os interesses pessoais e o interesse público, evitando-se situações conflituosas reais, aparentes ou potenciais. Além disso, os agentes públicos devem assumir o protagonismo na resolução de conflitos, para além de evitá-los, serem capazes de demonstrar seu compromisso com a integridade do serviço público.

Por fim, evidencia-se o princípio que confere à Administração uma cultura de intolerância com o conflito de interesses. A par desse objetivo, deve haver o estabelecimento de políticas efetivas que promovam transformações no ambiente de trabalho, de modo que haja o gerenciamento adequado das situações de conflito de interesses por meio de práticas e processos voltados ao controle e monitoramento dessas ocorrências. Com isso, é fundamental que sejam estimulados os debates sobre o tema, de modo que os servidores possam se proteger de circunstâncias conflituosas, identificar esses eventos e aprender a gerenciá-los. Para isso, os canais de comunicação devem ser facilmente identificáveis e os agentes que se dispõem a relatar os contextos inadequados devem ter a garantia que não sofrerão retaliações.

Além dos princípios que orientam as políticas destinadas ao gerenciamento das diversas manifestações de conflito de interesses, mostra-se pertinente a descrição daquelas situações que o caracterizam. Nesse sentido, devem ser associados exemplos concretos a essas premissas, de maneira que o funcionário público possa visualizar as condutas impróprias, a fim de evitá-las. Objetiva-se com essa medida anunciar, de maneira geral, quais as condutas esperadas, sem se prender às regras formais e descritivas. Em posição que confirma essa assertividade, a OCDE reforça que:

Para completar de manera sistemática el enfoque basado en principios, orientado principalmente a permitir que los empleados públicos tomen decisiones éticas en sus entornos de trabajo reales, se pueden utilizar, de manera coherente, instrumentos que respondan a casos concretos de situaciones de conflicto de intereses, e incluso disposiciones jurídicas que fijen las normas básicas que deben ser respetadas en las áreas sensibles<sup>871</sup>.

---

<sup>871</sup> OCDE. Op. cit., 2004, p. 56.

Sendo possível, devem ser descritas as situações conflituosas de forma precisa, pormenorizando as condutas dos funcionários estatais, definindo os limites de sua atuação, além de proibir determinadas ações. Quanto a este último cenário, é conveniente que sejam enumeradas e delineadas as hipóteses de incompatibilidades e impedimentos, deixando claro de que forma estas se opõem ao interesse público. Estas ocorrências, por sua significativa influência sobre o exercício da função pública, de forma grave e inevitável, recomendam vedação expressa. Sobre a necessidade de retomar o caminho da regulação e da sanção em matéria de conflito de interesses, SANDOVAL BALLESTEROS sustenta que “tenemos frente a nosotros el gran reto de avanzar en la prevención de la corrosión integral del Estado a partir de su colonización por intereses particulares”<sup>872</sup>.

Como exemplo de circunstâncias inoportunas, é possível citar o exercício advocacia privada por agentes públicos, notadamente quando litigam contra a instituição em que desempenham suas funções ou contra o ente que os remunera. Nota-se, nessa atividade extra, um impedimento natural que não deve ser admitido, pois afronta diretamente o dever de lealdade que o servidor deve guardar com a Administração. Outra situação que pode ser destacada, refere-se às atividades frequentemente autorizadas, como é o caso do magistério<sup>873</sup>, mas que em razão do excessivo número de horas acumuladas aponta para sua incompatibilidade. Registre-se, por fim, a impertinência de que ocupantes de determinadas funções exerçam atividade políticas, como é o caso dos magistrados. Verifica-se que, em razão da necessidade de manterem postura de neutralidade e imparcialidade, os juízes não devem nem mesmo declarar suas opções partidárias ou preferências pessoais e religiosas, quanto menos concorrerem à cargos políticos.

---

<sup>872</sup> SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. Op. cit., 2011, p. 65.

<sup>873</sup> Importante destacar que quando a atividade de magistério ocorrer no interesse da administração, o agente não deve ser remunerado, excetuando-se aquelas verbas destinadas à alimentação, transporte e hospedagem, desde que já não tenham sido suportadas pelo Estado.



## 2.6. A LEI BRASILEIRA SOBRE CONFLITO DE INTERESSES E OS IMPEDIMENTOS DECORRENTES DA CESSAÇÃO DO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO

Submetida à apreciação do Congresso Nacional em outubro de 2006, pelo então Ministro da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, a proposta de lei que dispôs sobre “o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego” visava ao estabelecimento de mecanismos legais que favorecesse o incremento dos padrões de integridade dos agentes públicos no desempenho de suas funções, que permitisse uma maior eficiência da prestação dos serviços públicos, além de contribuir para a prevenção da corrupção pública no Estado brasileiro<sup>874</sup>.

Em trecho que aborda a evolução dos esforços nacionais para lidar com a questão da ética pública e integridade no serviço público, REIS E ABREU, ao refletirem sobre o projeto de lei sobre conflito de interesses apresentado à casa legislativa, pontuaram:

o projeto sinaliza uma inflexão que, se verificada e reforçada, poderia vir a ser interessante. Da ênfase originária na disciplina e punição, passa-se gradualmente a dar mais atenção ao aspecto preventivo. Do ponto de vista disciplinar, existe no Brasil, um número razoável de previsões normativas que cobrem um amplo espectro de possibilidade de conduta, assim como existem mecanismos e procedimentos que, em tese, seriam suficientes para fazer frente pelo menos aos casos mais diretos de desvio. Faltam, no entanto, dois elementos fundamentais: um esforço mais sério no que diz respeito à prevenção e à orientação e um cuidado com eficácia dos mecanismos e procedimentos (infelizmente, os controles nem sempre funcionam e a impunidade ainda é comum)<sup>875</sup>.

A justificativa para a proposição, extraída dos motivos que levaram à sua apresentação ao parlamento, demonstram a crescente preocupação da comunidade internacional sobre o tema, além da pertinência de dispor sobre regras que coibisse a influência de interesses privados no exercício da função pública. Nesse sentido, após

---

<sup>874</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 7.528, de 27 de outubro de 2006 (Conflito de Interesses). Disponível em Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/EXPMOTIV/CGU/2006/5.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/CGU/2006/5.htm). Acessado em 19 de dezembro de 2019.

<sup>875</sup> REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Op. cit., 2008, p. 172.

um trabalho de identificação das melhores práticas internacionais e disposições normativas observadas nas legislações mais modernas de países ocupados como os efeitos indesejados que o conflito de interesses é capaz de produzir no regular funcionamento do serviço público, foram levantadas as seguintes razões para a edição de norma específica sobre a matéria:

- i) adequar a legislação pátria ao previsto em convenções internacionais, com destaque para a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006;
- ii) prevenir conflitos de interesses e a corrupção dos agentes do Poder Executivo Federal;
- iii) estabelecer requisitos e restrições aos servidores da Administração Pública Federal que tenham acesso a informações privilegiadas;
- iv) dispor sobre impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego no âmbito Poder Executivo Federal; e
- v) delimitar competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses<sup>876</sup>.

Após pouco mais de cinco anos de tramitação, foi então aprovada a Lei de Conflito de Interesses brasileira, dispondo já em seu preâmbulo que a norma visava regular as situações de conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargos ou empregos públicos no âmbito do Poder Executivo federal<sup>877</sup>. Além de prever os requisitos e restrições àqueles agentes que detêm acesso a informações privilegiadas, são precisados os impedimentos para o exercício de atividades privadas após a cessação do vínculo com a Administração, bem como estão prescritas as competências para fiscalização, avaliação e prevenção das hipóteses conflituosas.

A mencionada norma destina-se basicamente a regular a atuação dos ocupantes de cargos de alta direção, como ministros e cargos de natureza especial, além daqueles que exercem funções de confiança de grau superior. Atinge, ainda, os

---

<sup>876</sup> As razões foram extraídas da Exposição de Motivos apresentada ao Congresso Nacional Brasileiro por ocasião da submissão do Projeto de Lei que visava dispor sobre as situações de conflito de interesses dos agentes públicos no exercício da função pública (Projeto de Lei nº 7528, de 27 de outubro de 2006).

<sup>877</sup> BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. “Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego” (Lei de Conflito de Interesses).

presidentes e diretores de autarquias e fundações públicas, além dos dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista<sup>878</sup>. De forma mais restritiva, alcança aqueles agentes públicos, não enquadrados nas situações antes descritas, desde que desempenhem atividades que lhes confirmem acesso a informações privilegiadas capazes de proporcionar-lhes algum tipo de vantagem econômica ou financeira<sup>879</sup>.

Seguindo a boa prática internacional, especialmente as recomendações da OCDE, a Lei apresenta uma definição precisa do que caracteriza conflito de interesses, referindo-se àquela “situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública”. Outrossim, pontua o que vem a ser informação privilegiada, esclarecendo que é aquela que “diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público”.

No que concerne às situações de conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego público, a norma estipula sete situações proibitivas, além de prever que, mesmo nos casos legais de licenças e afastamentos a norma deve ser observada. São elas:

---

<sup>878</sup> No caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, é necessário o esclarecimento que se trata de entidades que atuam livremente no mercado, com personalidade jurídica de direito privado, mas que são constituídas com a participação societária da União.

<sup>879</sup> No que se refere ao servidor público que de alguma forma tem acesso a informações privilegiadas, é importante registrar que a definição das situações de conflito de interesses deverá ser objeto de regulamento específico a ser editado (conforme prevê a própria norma), levando ao entendimento de que apenas no caso de se valer indevidamente do conhecimento adquirido em razão do exercício do cargo, poderá este ser sancionado com base mencionada lei. Apesar dessa previsão, o artigo 10 esclarece que os casos de conflito de interesses hipoteticamente descritos, “estendem-se a todos os agentes públicos no âmbito do Poder Executivo federal”. Acredita-se que a dubiedade apresentada pela norma tem o potencial de fragilizar os mecanismos que visam prevenir a ocorrência de conflito de interesses. Somente com a aplicação da lei efetivamente e a integração da norma pelo Judiciário será possível uma avaliação mais precisa quanto à aplicação da norma àqueles servidores públicos que não detêm informações privilegiadas, mas que praticam atos impróprios caracterizados como conflito de interesses. Evidentemente que outras disposições legislativas, relativamente aos deveres, obrigações e responsabilidades, que regulam a vida funcional desses públicos, continuarão a ser aplicadas independentemente do seu enquadramento na lei específica sobre conflito de interesses.

- i) divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiros, obtida em razão das atividades exercidas;
- ii) exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;
- iii) exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;
- iv) atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- v) praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;
- vi) receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e
- vii) prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado<sup>880</sup>.

Já as hipóteses que configuram conflito de interesses após o exercício do cargo ou emprego público são assim descritas:

- i) a qualquer tempo, divulgar ou fazer uso de informação privilegiada obtida em razão das atividades exercidas; e
- ii) no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética pública ou pela Controladoria-Geral da União:
  - prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego;
  - aceitar cargo de administrador ou conselheiro ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica que desempenhe atividade relacionada à área de competência do cargo ou emprego ocupado;
  - celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego; ou

---

<sup>880</sup> Conforme art. 5º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses).

- intervir, direta ou indiretamente, em favor de interesse privado perante órgão ou entidade em que haja ocupado cargo ou emprego ou com o qual tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego<sup>881</sup>.

Por fim, após discorrer sobre as competências da Comissão de Ética Pública e da Controladoria-Geral da União para emitirem orientações, responderem consultas, expedirem autorização excepcional para o exercício atividade privada, fiscalizarem e avaliarem as situações que caracterizam conflito de interesses, bem como a possibilidade de serem estabelecidos regulamentos complementares, procedimentos e mecanismos para evitar ocorrências dessa natureza, prevê algumas obrigações para os agentes públicos.

Dentre as exigências prescritas, encontra-se aquela que impõe o dever de comunicar aos órgãos competentes sobre sua situação patrimonial, participações societárias e atividades econômicas ou profissionais. Além disso, determina que seja informada a existência de cônjuge ou parente no exercício de atividades que possam suscitar conflito de interesses. Recomenda, ainda, a declaração por escrito sobre o exercício de atividades privadas ou o recebimento de propostas de trabalho que pretende aceitar, contrato ou negócios no setor privado. No que se refere à transparência ativa, reforça o compromisso das autoridades públicas em expor as agendas de trabalho na internet.

Quanto às penalidades pelo descumprimento da norma, excetuando os episódios em que foram realizadas comunicações formais à Administração quanto aos possíveis casos de conflito de interesses, expressamente prevê o seu enquadramento como improbidade administrativa, sujeitando o infrator, além das demais sanções cabíveis, à penalidade disciplinar de demissão do serviço público ou medida equivalente.

Nota-se que, não havendo declaração espontânea e sucedendo a descoberta de situação configuradora de conflito de interesse, a penalidade administrativa não comporta abrandamentos, como a advertência ou a suspensão de atividades, sendo que a pena expulsória é a solução apresentada pela norma. Apesar dessa explícita

---

<sup>881</sup> Conforme art. 6º da Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013 (Lei de Conflito de Interesses).

previsão, o disposto na referida lei não afasta a aplicação de outros normativos de cunho disciplinar, como a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

## 2.7. O CONFLITO DE INTERESSES E SUA CARACTERIZAÇÃO COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Particularmente no caso do conflito de interesses, o Estado brasileiro, ao editar lei para tratar do tema, arrolou hipóteses não taxativas em que o servidor efetivo ou aquele que venha a deixar o cargo pode vir a ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa. A legislação nacional possibilita que, além da responsabilização funcional como falta grave, punível com demissão, o agente público seja também responsabilizado em outras instâncias. Na esfera cível, por exemplo, poderá ser obrigado a reparar o dano ou prejuízo causado à Administração, ser condenado à suspensão dos direitos políticos, à perda da função pública e à indisponibilidade de bens<sup>882</sup>. Outrossim, pelas mesmas condutas antijurídicas projetadas, pode o agente público ser apenado criminalmente, desde que a vantagem auferida em razão do cargo seja tipificada como infração penal, como é o caso daquelas que atentem contra a Administração Pública<sup>883</sup>.

Os atos de improbidade administrativa, em especial, possuem relevância para a investigação aqui proposta. De plano, percebe-se que a concepção de probidade coincide com o bem jurídico tutelado em que se funda o sistema de integridade e que garante a organização do Estado. Por sua vez, é esse sistema a base que deve servir de suporte para o desenvolvimento dos mecanismos de enfrentamento da corrupção

---

<sup>882</sup> Conforme art. 37, § 4º, da Constituição Federal brasileira de 1988. Ademais, no intuito de dar cumprimento às medidas punitivas previstas no texto constitucional, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), previu pagamento de multa relacionada ao acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

<sup>883</sup> “O grau de institucionalização dos sistemas sancionatórios nos indica o perfil de responsabilidade exigida no Estado de Direito, no desenvolvimento de seu projeto de limitação da conduta dos agentes que atuam em nome do Estado. E mais, quanto maior a diversidade de sistemas sancionatórios mais consistente se torna a defesa constitucional de valores fundamentais na atividade pública, como desenvolvimento do ideal de Estado Material de Direito, concebido nos tempos atuais em evolução à concepção formal”. (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. cit., 2014, pp. 83-84)

focados na prevenção. Essa mudança de rumos implica o redirecionamento da estrutura montada para a repressão com base na criminalização de condutas para uma estratégia orientada para o fortalecimento de comportamentos éticos e íntegros. Uma das bandeiras defendidas nessa investigação passa pela noção de que, em regra, somente com a superação das barreiras de contenção edificadas nas esferas administrativa e cível é que se deve avançar, paulatinamente, para o direito sancionador. Ou seja, não se deve negligenciar o poder persuasivo da Administração e das medidas que produzem reflexos na vida pessoal dos agentes, muitas vezes preteridas pelas respostas punitivas imediatas e midiáticas, inclusive, as de cunho penal.

Entretanto, mesmo que desvelada a intenção do legislador de promover uma mudança de foco para o tratamento das situações de conflito de interesses, o caminho escolhido persiste em uma estratégia centrada no estabelecimento de normas que impõem sanções no caso de descumprimento. Com isso, observa-se que, mesmo se tratando de “medidas preventivas”, a opção estratégica reside no temor da punição. Não obstante não se poder desconsiderar a utilidade de se estabelecerem normas proibitivas ou mesmo descritivas de condutas inapropriadas, deve-se reconhecer que a opção legislativa propicia certo distanciamento das medidas destinadas ao fomento da ética e às mudanças que impactam na cultura organizacional. Ou seja, aquelas ações de gestão centradas na orientação e tratamento dos episódios de conflito de interesses. Dito de outra forma, a norma brasileira que positiva a reprovação do conflito de interesses, acaba tão somente por estipular novas hipóteses de improbidade administrativa.

Materialmente, no caso brasileiro, a reprovação dos atos de improbidade administrativa está prevista constitucionalmente e encontra-se regulada por lei específica<sup>884</sup>. Trata-se de norma de abrangência nacional, que busca circunscrever aqueles atos graves que importam ofensa à probidade, constituindo marco referencial punitivo para outras normas que orbitam em torno dessa acepção. A norma prevê as condutas que caracterizam o ilícito, agrupando-as em três seções, relativamente (i)

---

<sup>884</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional” (Lei de Improbidade Administrativa).

aos atos que importam enriquecimento ilícito do agente que se vale de sua posição na Administração para auferir vantagem patrimonial indevida; (ii) aos atos que causam lesão ao erário que ensejam perda patrimonial, desvio e apropriação de bens públicos; (iii) além daqueles atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, notadamente os que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade.

Cumprir notar que a sistematização dos atos de improbidade administrativa previstos na norma não visa atingir tão somente os funcionários públicos em sua condição estrita de servidores efetivos, mas todos aqueles agentes, público ou não, que atentem contra a Administração Pública. A abrangência impressa no regramento nacional contempla todos aqueles sujeitos vinculados às entidades criadas ou mantidas com recursos públicos, em que o Estado tenha participação superior a cinquenta por cento do seu patrimônio ou da sua receita anual, além daquelas entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público.

Ponto que merece observação, refere-se ao grau lesividade do ato capaz de atrair a incidência da Lei de Improbidade Administrativa. Verifica-se que não são todas as situações que se enquadram nos tipos previstos na referida norma, aptas a configurarem a ofensa ao bem jurídico protegido constitucionalmente. Essa condição, porém, mesmo que não enseje reprovação no âmbito da lei específica, não retira a possibilidade de censura em outras esferas punitivas, em que se avaliam outros parâmetros de responsabilização. OLIVEIRA reforça que,

(...) a demonstração da gravidade do desvalor da conduta não zelosa e da conduta desleal e parcial é imperativo de legitimidade constitucional do juízo de legalidade realizado, o que impõe ao Poder Judiciário o dever de ampla fundamentação no processo de tipificação e fixação das sanções judiciais<sup>885</sup>.

---

<sup>885</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. cit., 2014, p. 90.



## 2.8. BREVES REFLEXÕES SOBRE O COMPORTAMENTO HUMANO DIANTE DE SITUAÇÕES CONFLITANTES

Por fim, após discorrer sobre os aspectos conceituais, definir mecanismos para identificar as situações de conflito de interesses, investigar áreas mais suscetíveis a esse tipo evento, apontar a importância de regras de comportamento, ressaltar a impertinência de recebimentos de incentivos ou presentes, a necessidade de registro das eventos de ordem pessoal que possam configurar conflito de interesses, bem como a relevância de se definir canais de comunicação de atividades suspeitas, denota-se que o tratamento dos episódios de conflito de interesses representa um dos principais elementos a serem trabalhados em uma macro política de integridade.

É nessa seara que se observa um dos elos mais fracos da integridade, o agente público. Humano que é, está sujeito às tentações e às facilidades do dinheiro fácil, do gozo do poder, do alinhamento do serviço público às suas crenças ideológicas, religiosas ou políticas e à satisfação ampla de suas preferências. A presença de situações conflituosas com o interesse público representa uma porta aberta ao abuso de poder ou mesmo à corrupção. Por isso devem ser evitadas. Compete à Administração, portanto, conferir segurança ao ambiente institucional, incentivar posturas virtuosas, identificar e tratar os eventos inadequados, além de punir exemplarmente os dissidentes. Segundo FOLGUERA FONDEVILA, “el factor humano es un factor de riesgo muy relevante debido a la escasa sensibilización de las personas para reconocer y responder adecuadamente ante el conflicto entre un interés particular legítimo y el deber profesional”<sup>886</sup>.

Em uma abordagem sobre as posturas inconscientes e não intencionais adotadas pelos agentes públicos na busca, processamento e análise de informações relevantes para a tomada de decisões, ARGANDOÑA recorrendo à psicologia comportamental, resalta as dificuldades de se eliminar por completo as condutas

---

<sup>886</sup> FOLGUERA FONDEVILA, Roger. Op. cit., 2017, p. 102.

conflituosas, em razão da noção enviesada que os indivíduos projetam sobre si mesmos. Assim, assenta que:

- i) Los agentes tienden a verse a sí mismos como personas morales, competentes y merecedoras de reconocimiento;
- ii) En comparación con los demás, se ven como más honestos, confiables, justos y objetivos;
- iii) Inconscientemente, excluyen la información que podría contradecir la visión que tienen sobre sí mismos – y no son conscientes de esa exclusión;
- iv) También inconscientemente, se ven afectados por los roles que asumen, de manera que la preferencia por un resultado concreto acaba justificando su sentido de la justicia en la interpretación de las situaciones;
- v) A menudo, su noción de justicia resulta sesgada, de modo que les beneficie. Por ejemplo, en experimentos en que se cuestiona la concepción de la justicia de dos partes enfrentadas, ambas tienden a considerar como justo lo que les favorece, aunque sea de manera desproporcionada;
- vi) Los agentes son selectivos a la hora de evaluar la evidencia, aceptando más fácilmente la que apoya la conclusión que desean sacar y valorándola de forma acrítica. Cuando la evidencia contradice las conclusiones deseadas, tienden a ignorarla o a someterla a un escrutinio más riguroso;
- vii) Cuando saben que se les juzgará por sus decisiones, es probable que traten de adaptarse a lo que piensan que la audiencia espera o desea de ellos; y
- viii) Los agentes suelen atribuir a los demás los sesgos que no ven en sí mismos; por ejemplo, un investigador tenderá a dudar de los motivos y de la integridad de otro investigador que llegue a conclusiones distintas de las suyas. En general, se tiende a dar mucha más importancia a las disposiciones y situación del otro que a las de uno mismo<sup>887</sup>.

Sobre a necessidade de se investir na integridade do ser humano desde a sua formação, como fator indispensável para a promoção de uma cultura ética, NUNES registra que não há dúvidas que a cultura da ética é essencial para uma democracia moderna. O autor concorda que a solução para se garantir um pós-emprego público íntegro não depende tão somente da definição de regras ou o seu aprimoramento. É fundamental que se alimente uma cultura de civilidade e de valores que garantam o interesse público dentro de um contexto de ética e moralidade, de transparência e

---

<sup>887</sup> ARGANDOÑA, Antonio. Conflicto de intereses: el punto de vista ético (documento de Investigación). *IESE Business School Working Paper*, Universidad de Navarra, n. 552, 2004, pp. 6-7.

controle, de responsabilidade individual e exemplo pessoal. Em conclusão, sublinha que é preciso estabelecer “uma cultura organizacional que seja intolerante ao conflito de interesses”<sup>888</sup>.

### **3. A RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS EM UM CONTEXTO DE PREVENÇÃO E FORTALECIMENTO DA INTEGRIDADE: UMA REFERÊNCIA AO SISTEMA BRASILEIRO**

Em um regime democrático, o fortalecimento das instituições constitui elemento central de justiça social. A confiança depositada no Estado deve culminar em respostas efetivas sobre as investidas contra o interesse público. A operatividade e a efetividade dos sistemas de responsabilização, em um contexto de intolerância com desvios, constituem ferramentas eficazes para a inibição de condutas irregulares e, ao mesmo tempo, um meio hábil para a punição dos agentes que incorrem nessas práticas. Essa condição representa o compromisso com o Estado democrático de direito, em que os princípios e normas legais são indistintamente observados. Nesse contexto, OMAR CANDA afirma que “la responsabilidad de los funcionarios viene a garantizar, así, que el ordenamiento justo que el Estado de Derecho reclama tenga vigencia efectiva y se realice prácticamente, sancionando a quienes transgredan el bloque de legalidad”<sup>889</sup>.

Diante dessas premissas e reconhecendo-se a necessidade de aprofundar os sistemas de responsabilização dos agentes públicos, notadamente quanto às condutas que atentam contra a probidade administrativa, neste recorte final da investigação serão abordados os aspectos jurídicos que permeiam os sistemas voltados a garantir a correta aplicação das leis e, assim, tornar efetivo o princípio da legalidade. Para isso, tomando como parâmetro o sistema de responsabilização brasileiro, serão enfrentados seus fundamentos e elementos caracterizadores, as

---

<sup>888</sup> NUNES, Pedro. Op. cit., 2010, pp. 153-154.

<sup>889</sup> OMAR CANDA, Fabián. La responsabilidad de los funcionarios públicos. *Documentación administrativa*, n. 269-270, 2004, p. 344.

instâncias de responsabilização, além da atualização, adequação e transformação das estruturas fixadas em um modelo constitucional focado na repressão, para uma nova realidade preventiva voltada ao fortalecimento da integridade do serviço público.

Interessante notar que a preocupação em inibir os vícios associados às práticas administrativas vem em um movimento natural de aperfeiçoamento dos modelos de governança. Como já abordado nesta investigação, o modelo patrimonialista, que vigorou no Brasil no início do século passado, afigurava-se como a extensão do poder soberano<sup>890</sup>. O funcionário público, integrante da classe dominante, possuía ampla liberdade para usufruir do patrimônio público, em um ambiente marcado por incipientes controles e baixa responsabilização. A profissionalização da atividade pública, nessa perspectiva evolutiva, impôs gradativamente a separação do público e do privado, consagrando princípios que marcam a supremacia do interesse público sobre o individual, a sua indisponibilidade, além da sujeição ao direito e às leis<sup>891 892</sup>.

Apesar de se sustentar nessa investigação que os traços autoritários ainda se fazem presentes nas estruturas de poder dos países latino-americanos, é possível reconhecer sinais de avanços democráticos na região. Vale dizer, transformações observadas no seio das sociedades, catalisadas pela ampliação do acesso à informação e pela exigência global por Estados atentos aos direitos humanos e ao combate à corrupção, expõem um ponto de inflexão nas novas democracias, que se notabiliza pela rejeição social às estruturas tradicionais de poder discricionário fundado na autonomia de vontade do tomador de decisões. O direito, nesse contexto, idealizado como fator de promoção da justiça social, é chamado a se adaptar a essas novas realidades, ser dinâmico (adequado as circunstâncias de tempo e espaço) e,

---

<sup>890</sup> Segundo NIETO GARCÍA, a “patrimonialização” do Estado condiz com a dinâmica operada pelos ocupantes do poder que o consideravam fonte de rendas e benefícios. (NIETO GARCÍA, Alejandro. *La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste*, n. 11. 2003, p. 98)

<sup>891</sup> Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 55. O autor aduz que os pilares do sistema jurídico em que sustenta a administração devem estar pautados nos princípios da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, além da indisponibilidade do interesse público.

<sup>892</sup> É preciso estar atento para que esta Supremacia do Interesse Público não seja utilizada pelo agente público no seu exclusivo interesse, no intuito de impor a força inerente ao Estado para a mera satisfação de suas preferências.

ao mesmo tempo, colocar-se como fonte de segurança jurídica e estabilidade social<sup>893</sup>.

Dito isso, percebe-se que o movimento progressista imposto ao direito pelo desejo de uma sociedade mais justa e igualitária culminou no aprimoramento dos sistemas de responsabilização dos agentes públicos, que se estendem àqueles indivíduos que interagem com o poder público, além das pessoas jurídicas que mantêm relações negociais com o Estado. Essa tendência pode ser verificada pela constitucionalização de princípios e valores do direito administrativo, além da edição de normas específicas que conferem proteção especial à Administração contra a prática de atos ilícitos<sup>894 895</sup>. Conforme recorda OLIVEIRA, todas as Constituições brasileiras previram sistemas de responsabilização e promoveram reformulações sobre a forma jurídica de prevenir e reprimir ilícitos funcionais praticados por agentes públicos nos sucessivos momentos históricos constitucionais<sup>896</sup>.

A responsabilidade do Estado vai muito além de seus efeitos meramente patrimoniais, calcados em ações voltadas à reparação do dano e compensações por prejuízos decorrentes da atuação imprópria de seus agentes. O progresso observado nos modelos administrativos contribuiu para a ampliação da responsabilidade estatal, categorizando-a como um meio de garantia para os particulares do cumprimento do princípio da legalidade pela Administração, que importa na busca por um serviço público de qualidade, eficaz, justo e orientado para a satisfação coletiva.

Nesse panorama, evidencia-se a consolidação do direito por uma administração ética, íntegra e confiável, sendo que a responsabilização do agente público infrator representa medida que visa dissuadir aqueles que insistem em não observar os valores associados à boa governança. Conforme pontua OMAR CANDIA, do mesmo modo que a ética pública é vulnerada quando se atua de forma contrária à lei penal, o baixo desempenho e a violação dos direitos e proibições inerentes aos cargos

---

<sup>893</sup> REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 81.

<sup>894</sup> BRASIL. Constituição Federal Brasileira de 1988. “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

<sup>895</sup> Exemplificativamente é possível destacar leis para o tratamento de casos de conflito de interesses, nepotismo, acesso à informação pública (transparência) e enriquecimento ilícito, todas associadas a ideia de probidade e atentas aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade.

<sup>896</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Op. cit., 2014, p. 81.

públicos constituem fatores que concorrem para sua degeneração. A responsabilidade dos agentes públicos, à vista disso, constitui uma autêntica garantia do cumprimento eficaz e ajustado da legalidade dos cargos públicos<sup>897</sup>.

### 3.1. OS SISTEMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS PELA PRÁTICA DE ATOS ILÍCITOS E CONDUTAS IRREGULARES NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO

A fidelidade ao princípio da legalidade seguramente representa a garantia de uma boa administração. Somente a observância ao sistema de normas é capaz de conferir legitimidade às decisões e ações governamentais e assegurar que os desvios serão combatidos e os infratores punidos. Os agentes públicos, nessa conjuntura, apresentam-se como os grandes responsáveis pela escorregadia aplicação das normas e, portanto, sujeitos a regras especiais de conduta, que descrevem com precisão os limites de suas competências, direitos, obrigações e responsabilidades. Em defesa do princípio da legalidade como pilar do Estado democrático de direito, NEVADO-BATALLA MORENO ensina que,

La vigencia del principio de legalidad supone la síntesis cristalizada de dos postulados básicos de la doctrina liberal en la que se asienta el Estado de Derecho: la aversión al ejercicio del poder de una forma autoritaria, propugnando el gobierno de las leyes, no de los hombres, y por otro lado, la materialización del principio democrático que atribuyendo la soberanía al pueblo, serán sus representantes los que asuman la tarea de dictar las leyes de obligado cumplimiento a todos, especialmente para la Administración dado su carácter servicial o prestacional frente a los ciudadanos<sup>898</sup>.

A sistematização dos deveres e obrigações atribuídos ao agente público confere maior precisão ao papel a ser desempenhado e permite que haja um efetivo controle social sobre suas ações, assegurando a confiança depositada nas instituições públicas pela sociedade. Significa dizer que o estabelecimento de um

---

<sup>897</sup> OMAR CANDIA, Fabián. Op. cit., 2004, p. 342.

<sup>898</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. Op. cit., 2000, p. 45.

regime de responsabilidade pessoal dos agentes públicos constitui garantia de respeito ao princípio da legalidade e, conseqüentemente, de combate aos desvios de finalidade, aos abusos de poder e à corrupção. Na mesma direção, AGUADO I CUDOLÀ alega que a definição de um sistema de responsabilidades permite que o agente público conheça, valore e priorize boas ações. Outrossim, a conformação dessas responsabilidades, destacadamente a disciplinar, permite que o cidadão tenha um referencial sobre o adequado exercício da função pública e exija que esta se desenvolva conforme as regras estipuladas<sup>899</sup>.

Dentro da lógica de integridade, contudo, deve se cuidar para que os controles não recaiam tão somente sobre a descrição literal das obrigações impostas aos agentes (segundo a burocracia weberiana). Deve-se ir além, de modo que se alcance a finalidade da norma e se possa avaliar se a conduta do agente está orientada à promoção do interesse público. Em uma cultura administrativa de integridade, a compreensão desse alcance confere validade aos atos administrativos e torna o exercício dessa atividade proveitosa à satisfação dos anseios sociais.

Embora não se possa concordar sobre a prevalência do princípio da legalidade em relação aos demais princípios que orientam a atuação do Estado, aquele deve ser compreendido como a garantia de que as decisões estatais serão marcadas pela observância estrita à ordem jurídica e que as ações praticadas pelos agentes públicos serão pautadas de acordo com regras pré-definidas, que lhes imponham obrigações e responsabilidades.

Nesse contexto, em consonância com o pensamento de AGUADO I CUDOLÀ, é de se supor que o dever de observância aos demais princípios, como aqueles relacionados à moralidade e igualdade, não podem renegar os limites impostos pelo ordenamento jurídico, a pretexto de alcançarem a justiça social. A integração dos princípios deve ser harmônica e equilibrada, de modo que os agentes que os aplicam

---

<sup>899</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario. *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 45, 2012, p. 157

sejam orientados por condutas íntegras, ancoradas no direito e voltadas à consecução do bem-estar coletivo<sup>900</sup>.

A consagração do princípio da legalidade como ponto de referência para o atingimento dos objetivos estatais em uma nova cultura de governança reforçada pelo componente ético permite que sejam definidos limites às ações promovidas pelos gestores públicos na busca por um serviço de qualidade. Ao mesmo tempo, confere balizas para a atuação dos agentes responsáveis pela execução das políticas públicas e programas de governo, impondo obstáculos às tentativas de flexibilizar leis e normas em nome da eficiência administrativa. Até porque, conforme sublinha VILLORIA MENDIETA, as organizações públicas “tienen como principales fines implementar, hacer efectivas, las leyes y normas que tienden a proteger a los ciudadanos y crear las condiciones para que estos puedan lograr sus objetivos como personas libres”<sup>901</sup>.

Sem a pretensão de exaurir o conjunto de obrigações que podem ser atribuídas aos agentes públicos e que, por conseguinte, levariam à responsabilização de seus infratores, NEVADO-BATALLA MORENO propõe uma classificação das obrigações funcionais em quatro eixos: i) aquelas vinculadas ao dever de lealdade constitucional; ii) aquelas inerentes ao desempenho das funções públicas (obrigações profissionais); iii) aquelas orientadas à eficácia administrativa; e iv) aquelas relacionadas às necessidades dos cidadãos<sup>902</sup>. Esse conjunto de obrigações e sua depuração em deveres específicos, segundo o autor, revela a possibilidade da descrição de condutas objetivamente enquadráveis em um “tipo infrator”.

---

<sup>900</sup> “La construcción del derecho disciplinario pasa, a mi juicio, por el adecuado encaje de los diversos basamentos constitucionales en los que se fundamenta. No se trata de oponerlos frontalmente en una dinámica de eficacia *versus* garantías sino de encontrar el adecuado equilibrio que constituye la base en general de nuestro derecho administrativo”. (AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Op. cit., 2012)

<sup>901</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, 2015, p. 11.

<sup>902</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. Op. cit., 2000, pp. 48-49



Quadro 12 - Classificação das obrigações dos servidores públicos

<b>CLASSIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>			
<b>Dever de lealdade</b>	<b>Desempenho das funções</b>	<b>Eficiência administrativa</b>	<b>Relacionadas aos cidadãos</b>
Neutralidade e independência	Atenção ao princípio da legalidade	Economia e suficiência	Proximidade
Impessoalidade	Cumprimento das regras de funcionamento do serviço	Adequação dos meios e fins institucionais	Facilitação do exercício dos direitos
Respeito à dignidade da função pública	Não omissão na prestação do serviço	Diligência, rendimento e celeridade	Dever de Identificação
Igualdade e não discriminação	Atenção aos deveres e proibições	Vinculadas à eficiência administrativa	Respeito e deferência
Respeito ao cidadão no exercício dos seus direitos	Respeito aos colegas	Economia e suficiência	
	Cooperação	Adequação dos meios e fins institucionais	
	Confidencialidade		

Fonte: Inspirado em Nevado-Batalha Moreno, 2000.

Diante do descumprimento das obrigações impostas aos seus funcionários, o Estado é chamado a exercer seu direito potestativo. Nessa tarefa, identificada a autoria e materialidade da conduta do agente e subsistindo justa causa, deve promover o devido processo de responsabilização, respeitados o direito ao contraditório e à ampla defesa, a fim de fazer valer sua condição de guardião do interesse público e de responsável pela aplicação das leis e princípios constitucionais. Ao apurar os atos ilícitos e aplicar penalidades, o Estado reforça a mensagem de intolerância com os desvios e com a impunidade, coibindo comportamentos desonestos.

A definição precisa sobre os contornos da atuação dos funcionários públicos possui, ainda, um efeito benéfico para a regularidade dos serviços, pois permite que se identifique com certa facilidade aquelas condutas desajustadas. Essa condição possibilita que os controles internos possam apontar as situações irregulares e punir os agentes infratores, mantendo um ambiente de trabalho íntegro e funcional. Os sistemas de responsabilização não se limitam à esfera disciplinar, sendo que o agente público que transgredir as normas a que está submetido, pode ainda responder por

seu patrimônio, no caso de reparação civil do dano causado, ou mesmo na esfera criminal, para aquelas condutas com alto grau de reprovação, como é o caso dos atos de corrupção, propriamente ditos. Segundo leciona MEIRELLES,

(...) a responsabilização e a punição dos servidores públicos fazem-se por meios internos e externos. Aqueles abrangem o processo administrativo disciplinar e os meios sumários, com a garantia do contraditório e da ampla defesa; estes compreendem os processos judiciais, civis e criminais. Os meios internos, desenvolvem-se e se exaurem no âmbito da própria administração; os meios externos ficam a cargo exclusivo do Poder Judiciário<sup>903</sup>.

Sobre os comportamentos considerados corruptos e, portanto, reprováveis sob o ponto de vista jurídico, VILLORIA MENDIETA esclarece que seriam enquadráveis nesta condição todas aquelas ações ou omissões praticadas por agentes públicos que incorressem em descumprimento de normas jurídicas ou violassem obrigações inerentes ao cargo, com abuso de poder e finalidade de obtenção de benefício privado. Diante dessa conceituação, conclui o autor que seria possível verificar a existência de tipos corruptos sancionáveis tanto pelo direito penal, como pelo direito administrativo<sup>904</sup>. Em complementação às observações do autor, acredita-se que não se deve desconsiderar, ainda, a possibilidade de responsabilização patrimonial dos agentes públicos por atos ilícitos, ou mesmo que estes agentes suportem as consequências dos atos desajustados em sua vida privada e profissional<sup>905</sup>.

Saliente-se, por fim, que as instâncias de responsabilização comportam subdivisões aptas à proteção de bens jurídicos próprios, desde que estejam em consonância com o sistema constitucional de responsabilização e sejam estruturadas em sistemas específicos positivados<sup>906</sup>. Exige-se, portanto, para que esses

---

<sup>903</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 472.

<sup>904</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. Corrupción pública. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 5, 2014. p. 160.

<sup>905</sup> É de se registrar uma particularidade da legislação brasileira que, amparada no texto constitucional, permite a condenação de agentes corruptos por ato de improbidade administrativa na esfera cível. A Constituição Brasileira prevê no art. 37, § 4º, que: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

<sup>906</sup> Ilustrativamente é possível elencar sistemas autônomos de responsabilização, abrangidos pelos sistemas de responsabilização administrativa, civil e penal, em que se destacam: a responsabilidade por ato de improbidade, a responsabilidade por crime de responsabilidade, a responsabilidade eleitoral, a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos contra a administração, a responsabilidade funcional, a responsabilidade fiscal etc.

subsistemas sejam caracterizados de forma autônoma, a presença de elementos que informam, sob o prisma jurídico-dogmático, se tratar de um sistema de responsabilidades. Ou seja, estes devem ser capazes de: i) descrever os atos ilícitos que atentam contra o bem jurídico que visam proteger; ii) estabelecer de forma coerente e ordenada regras processuais e procedimentos para sua consecução; e iii) prever quais as sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento. Abreviadamente, devem especificar: o bem jurídico protegido, o ilícito, o processo e a sanção<sup>907</sup>.

Dito isso e sem desconsiderar a possibilidade de existirem subsistemas próprios de responsabilização, como aquele que se dá no âmbito político em relação aos representantes eleitos, é admissível reconhecer tradicionalmente a presença de três instâncias de responsabilização dos agentes públicos, harmônicas e não excludentes: a penal, a cível e a administrativa<sup>908</sup>. Além disso, considerados os elementos informadores há pouco destacados, ainda é possível admitir, no sistema jurídico brasileiro, a possibilidade de responsabilização dentro de uma mesma esfera, desde que amparadas por leis distintas e não conflitantes. É com base nesses pressupostos que, a seguir, serão abordados alguns aspectos relevantes das esferas de responsabilização, com especial ênfase aos seus desdobramentos na seara administrativa.

---

<sup>907</sup> Presentes essas quatro condições, é possível admitir inclusive a implicação do agente em normas jurídicas distintas e autônomas, mesmo que previstas na mesma instância de responsabilização. A título exemplificativo, nota-se que a Lei de Licitações Brasileira (Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993) prevê hipóteses de crimes especiais não tipificados no código penal (que trata tão somente de crimes relacionados ao impedimento, perturbação ou fraude à concorrência e a violência ou fraude em arrematação judicial). Por outro lado, a lei que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração (Lei Anticorrupção) estabelece, no tocante as licitações e contratos, oito hipóteses infracionais que indicam a responsabilização patrimonial das empresas (aplicação de multas), sendo que os mesmos fatos podem ter rebatimentos na lei de licitações e impor à empresa penalidades administrativas, como a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração.

<sup>908</sup> “A responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. Desse modo, a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa. Cada responsabilidade é, em princípio, independente da outra. Por exemplo, pode haver responsabilidade civil sem que haja responsabilidade penal e administrativa. Pode também haver responsabilidade administrativa sem que se siga conjuntamente a responsabilidade penal ou civil. Sucede que, em algumas ocasiões, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo: se isso ocorrer, as responsabilidades serão conjugadas. Essa é a razão por que a mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa. Se as responsabilidades se acumulam, a consequência natural será a da acumulabilidade das sanções, visto que para cada tipo de responsabilidade é atribuída uma espécie de sanção”. (CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 667)

### 3.1.1. DA RESPONSABILIDADE PENAL DOS AGENTES PÚBLICOS E SEUS REFLEXOS NAS OUTRAS INSTÂNCIAS DE APURAÇÃO

A responsabilidade penal dos agentes públicos corresponde à máxima reprovação das condutas ilícitas por eles praticadas, em razão da condição especial que ostentam. Excede, portanto, o campo de proteção interno conferido à Administração, merecendo uma resposta estatal de maior envergadura, apta, inclusive, a restringir a liberdade de seus transgressores<sup>909</sup>. Não se trata aqui da prática de um crime comum, passível de ser realizado por qualquer cidadão, mas de um crime próprio<sup>910</sup>, que exige a condição especial de funcionário público para que o ato infracional seja considerado típico<sup>911</sup>. Nesse caso, a responsabilização e as respectivas sanções correspondem ao grau máximo de lesividade em face dos princípios constitucionais e do interesse público, tipificados nos códigos penais ou em leis penais especiais<sup>912 913</sup>.

---

<sup>909</sup> SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2013, p. 316.

<sup>910</sup> Consideram-se crimes próprios aqueles que só podem ser praticados por sujeitos determinados, exigindo-se uma condição específicas do sujeito ativo para que seja configurado o ilícito. É o caso do crime de corrupção passiva, que exige a presença de funcionário público para a tipificação da conduta.

<sup>911</sup> De uma forma geral os crimes praticados por servidores públicos contra a administração podem ser considerados espécies daquilo que se entende como corrupção, pois se refere a uma conduta praticada por um agente presumidamente honesto, digno de confiança, que transgride e renega esta condição, cindindo a integridade que deve ostentar os órgãos e instituições que integram o Estado. Dentre o rol de crimes que podem ser cometidos por funcionários públicos, ganha destaque para os fins desta investigação aqueles com características próprias de atos corruptos, associados a noção de probidade, pois além de ostentar a condição própria de funcionário público, o crime se dá em razão do cargo e mediante obtenção de vantagem indevida. Nesse contexto, destacam-se os crimes de peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação.

<sup>912</sup> Conforme dispõe o Capítulo I, do Título XI, do Código Penal Brasileiro, referente aos crimes praticados por funcionários públicos contra a administração, podem ser observados os seguintes tipos nucleares: peculato; inserção de dados falsos em sistema de informações, sua modificação ou alteração não autorizada; extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento; emprego irregular de verbas ou rendas públicas; concussão; excesso de exação; corrupção passiva; facilitação de contrabando ou descaminho; prevaricação; condescendência criminosa; advocacia administrativa; violência arbitrária; abandono de função; exercício funcional ilegalmente antecipado ou prolongado; violação de sigilo funcional e violação do sigilo de proposta de concorrência. (BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)

<sup>913</sup> Como exemplo de crimes tipificados em leis especiais brasileiras, destacam-se aqueles dispostos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitações), na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (Crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo), na Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965 (Lei de Abuso de Autoridade) etc.

Os agentes públicos, ao serem processados e julgados no juízo criminal, estão sujeitos às consequências jurídicas desta condenação na sua vida funcional, redundando, em certos casos, na perda da função pública<sup>914</sup>. Além disso, importará no dever da Administração de apurar se a mesma conduta suscita a responsabilização disciplinar e civil do agente, caso não existam apurações nesse sentido. Essa condição, segundo o sistema de responsabilização brasileiro, embora possa implicar a condenação do agente pelo mesmo fato, não atrai a aplicação do princípio do *non bis in idem*, na medida em que os bens jurídicos protegidos são distintos e as instâncias são, em regra, independentes.

Logo, o reconhecimento de que determinada conduta não se caracteriza como crime, não impede que se verifique se a infração enseja à reparação do dano pelo agente, se há ofensa aos direitos e deveres funcionais, se o agente público incorre em improbidade administrativa ou se a infração está prevista em legislação especial. Ou seja, mesmo que o agente seja absolvido penalmente, por exemplo, por insuficiência de provas, não há qualquer óbice para que se dê seguimento à apuração no âmbito administrativo ou cível, acarretando condenações. Trata-se de observar se há conformidade da conduta do agente com a infração descrita na instância própria de responsabilização, sua abrangência e suficiência, de modo a caracterizar sua culpabilidade e materialidade em relação ao bem jurídico protegido. Nesse sentido, a Súmula nº 18 do Supremo Tribunal Federal brasileiro preconiza que: “pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”<sup>915</sup>.

Nesse contexto, vale destacar a atenta observação do professor VILLORIA MENDIETA sobre aquelas situações que não comportam a persecução penal, dado o baixo potencial ofensivo do delito:

---

<sup>914</sup> O Código Penal Brasileiro prevê essa possibilidade nos seguintes casos e condições, desde que motivadamente declarada na sentença condenatória:

*Art. 92 - São também efeitos da condenação:*

*I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo:*

*a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública;*

*b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. (BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940)*

<sup>915</sup> STF. Súmula 18. Aprovada na Seção Plenária de 13 de dezembro de 1963. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2096>. Acessado em 3 de julho de 2019.

Cuando la incidencia en el buen orden o el desprestigio institucional no alcance niveles de gravedad suficiente, podría darse el caso de que determinadas actuaciones de autoridades y funcionarios públicos, aun siendo corruptas, no conlleven responsabilidad penal. Entonces, estaríamos ante actos corruptos sancionables desde el derecho administrativo. Un ejemplo de ello sería un incumplimiento de la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés por un ex alto cargo que, por ejemplo, a los dos meses de cesar en su cargo, pasa a trabajar con una empresa a la que adjudicó contratos durante su mandato<sup>916</sup>.

A independência entre as instâncias, porém, comporta exceções. É preciso reconhecer que há situações específicas que repercutem diretamente em outras esferas de apuração, obstando a continuidade de investigações e processos em curso. O exemplo mais representativo condiz com a situação em que a sentença penal absolutória nega a existência do fato ou da autoria. Nessa hipótese, a decisão proferida pelo juízo criminal produzirá efeitos nas outras instâncias, impedindo a responsabilização do acusado<sup>917</sup>. Isso, porque não seria razoável admitir que, com todas as garantias do processo penal na busca pela verdade real, o reconhecimento de que o agente não praticou o ato tido por infracional ou que este simplesmente não ocorreu, ainda assim, permitisse a continuidade das averiguações em outros sistemas de responsabilização.

Partindo-se da lógica de que a comunicação entre instâncias de responsabilização é aceitável sob o ponto de vista jurídico, como ocorre no caso brasileiro, a temática referente às provas do cometimento do ilícito ganha importância, pois permite que a minudência da instrução probatória comum ao direito penal possa ser emprestada à elucidação dos fatos e à comprovação da infração em outros círculos de apuração. Por outro lado, também não se verificam óbices ao compartilhamento de provas produzidas em processos cíveis ou administrativos com o juízo criminal, especialmente no que toca às provas documentais.

---

<sup>916</sup> VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Corrupción pública*. Op. cit., 2014. p. 160.

<sup>917</sup> O art. 126 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Lei de Licitações), dispõe que: “a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria”. O art. 965 da lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro) dispõe que: “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”.

Apesar de a doutrina nacional reconhecer a regularidade e legitimidade do compartilhamento de provas entre as esferas de responsabilização, a sua produção deve cercar-se de cuidados e contar com a presença de requisitos mínimos de validade, tais como: i) que seja a reprodução fiel ou transcrição integral dos depoimentos dos acusados e testemunhas; ii) que tenha sido validamente realizada, respeitado o direito constitucional do contraditório e da ampla defesa; iii) que no processo originário se tenha concretizado a participação das mesmas partes do processo atual; iv) que tenham sido observadas as normas que permitem a juntada de documentos; e v) que se verifique a semelhança do fato que será objeto da prova<sup>918</sup>.

O exame sobre as condições de validade e legitimidade da prova emprestada demandam da autoridade julgadora a ponderação sobre os riscos associados à sua utilização, valendo-se de outros elementos para concluir pela condenação do agente público infrator. Isso se deve, pois eventual invalidação de provas pelo Judiciário, pelo não cumprimento dos seus requisitos essenciais de validade, pode representar a contaminação do processo que as utilizou para a condenação. Havendo dúvidas sobre a adequação desse tipo de prova, a prudência recomenda a repetição de atos, além da concessão de nova oportunidade para que a defesa apresente argumentos e solicite novas diligências.

Por fim, merece registro que, segundo o Código Penal Brasileiro, para os efeitos de abrangência da aplicação da lei penal, considera-se funcionário público todos aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração. Essa condição alcança inclusive aqueles que trabalham em empresas prestadoras de serviços públicos para a execução de atividades típicas da Administração Pública ou, mesmo, os agentes que exercem suas funções em entidades paraestatais que, embora não integrem a estrutura da administração direta ou indireta, desempenham atividades de interesse público não exclusivas de Estado<sup>919</sup>. A compreensão extensiva do conceito de funcionário público,

---

<sup>918</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 362.

<sup>919</sup> Essa amplitude conferida pelo direito penal à noção de funcionário público não possui correspondência na esfera administrativa e cível, que possuem sua própria lógica para atribuir responsabilidade àqueles que em nome da administração cometem ilícitos.

por sua vez, não deve ser estendida às outras instâncias de responsabilização, atentando-se para a abrangência conferida por cada sistema normativo e suas peculiaridades.

### 3.1.2. DA RESPONSABILIDADE CIVIL-ADMINISTRATIVA DOS AGENTES PÚBLICOS

A responsabilidade civil dos agentes públicos, no exercício da função, decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros<sup>920</sup>. Nota-se que essa espécie de responsabilização se restringe ao aspecto patrimonial, impondo ao servidor que der causa a determinado prejuízo o dever de ressarcimento dos valores correspondentes ao dano causado. Contudo, exige-se como condição para que o agente seja responsabilizado, a comprovação do efetivo dano, do nexo de causalidade entre este e a ação ou omissão, bem como a existência de culpa ou dolo por parte do agente envolvido.

Tratando-se de responsabilidade patrimonial, somente é possível que o dano se produza em face da própria Administração, decorrente de prejuízos materiais ou morais, ou ainda em relação a terceiros. Neste último caso, a Administração, quando compelida a reparar os prejuízos resultantes da atuação de seus funcionários, promoverá a devida ação regressiva contra quem lhes tenha dado causa<sup>921</sup>. Outrossim, denota-se que a responsabilidade patrimonial do servidor público, prevista na legislação que rege sua vida funcional, não se confunde com a responsabilidade civil decorrente de obrigações de sua vida privada, que podem ser atribuídas a qualquer cidadão. Significa dizer que, para que reste configurada a responsabilidade patrimonial do agente estatal, deve este estar no exercício regular do cargo ou função pública.

---

<sup>920</sup> A exemplo do regime jurídico dos servidores públicos federais civis adotado pelo Brasil, instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

<sup>921</sup> O art. 37, § 6º. da Constituição Federal Brasileira de 1988, dispõe que: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, **assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa**”. (destaque acrescido)



É preciso ressaltar que a responsabilidade do Estado em relação a terceiros é do tipo objetiva, pois independe da intenção do agente que praticou o ato, ou se este agiu com imprudência, negligência ou imperícia. Tal situação amolda-se à Teoria do Risco Administrativo adotada pela legislação brasileira para os casos de responsabilidade civil por danos decorrentes da atuação do Estado<sup>922</sup>. No que toca ao servidor público, por outro lado, por se tratar de responsabilidade subjetiva, há a necessidade que se comprove ao menos sua culpa em relação ao dano que sucedeu, para que o Estado possa exigir a repetição dos valores equivalentes aos prejuízos indenizados. Isso se deve, pois a prestação de um serviço público pressupõe um risco inerente à atividade pública, que deve ser assumido pelo Estado. Na ausência de culpa de seus agentes, quando comprovado que os mesmos não concorreram para que se produzisse o resultado gravoso, cabe ao Estado assumir a obrigação total pela reparação, sem que possa reaver os valores efetivamente pagos aos particulares afetados<sup>923</sup>.

No que pertine à responsabilidade patrimonial do servidor público quanto aos danos causados aos bens e direitos da Administração, o que está em jogo é o próprio interesse coletivo e, concretamente, o patrimônio material e imaterial do Estado. Nesse caso, em um contexto de integridade, em que se deve zelar pela correta utilização dos recursos públicos, ganha importância a imagem institucional, sendo que a integridade do serviço, a boa governança, a postura ética de seus agentes e o atendimento da finalidade pública constituem patrimônio inestimável que deve ser preservado. Sucedendo falhas no controle preventivo, devem os agentes infratores ser compelidos a repararem os prejuízos causados, estimados em razão da gravidade do dano, da qualificação do agente, do *status* funcional e do alcance de seu poder decisório. Sobre essa previsão, MEIRELLES esclarece que o processo administrativo

---

<sup>922</sup> Segundo a Teoria do Risco Administrativo, o Estado apresenta-se como o responsável pelos danos causados. Contudo, sucedendo culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, a responsabilidade será afastada. Tratando-se de culpa concorrente, o Estado arcará proporcionalmente ao dano produzido.

<sup>923</sup> “Hoje a responsabilidade objetiva é a regra no país, acatada como padrão a teoria do risco administrativo. Entretanto, doutrina e jurisprudência admitem ser possível compatibilizá-la com a responsabilidade subjetiva, nos casos de danos decorrentes de atos missivos, seguindo, nesse caso, a teoria da culpa do serviço. Portanto, atualmente subsistem as duas teorias de forma harmônica, apesar de preferencialmente, em razão da proteção à vítima, reconhecer-se a teoria objetiva.” (MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 938)

constitui instrumento propício para a comprovação do dano e da culpa do servidor, sendo que o seu desfecho impõe ao agente infrator a obrigação de reparação<sup>924</sup>.

Considerando alternativas para evitar os custos processuais envolvidos na estimativa do dano e cobrança dos prejuízos dele decorrentes, associados aos princípios da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, o Órgão Central do Sistema de Correições brasileiro aprovou instrução normativa com o objetivo de permitir a realização de apuração simplificada para os casos de dano ou extravio de bens público de pequeno valor<sup>925</sup>. Trata-se de uma possibilidade e não de uma imposição da Administração ao agente identificado como o causador do dano. Dentre as condições para a celebração do termo, a intenção do agente é revelada como requisito de procedibilidade, não se admitindo o ajuste em caso de dolo ou quando este assumiu que a probabilidade de dano era real, não se importando com o resultado.

A preocupação relacionada aos custos dos processos de responsabilização, em contraposição ao reduzido potencial ofensivo de determinadas condutas, em muitas ocasiões justifica a não abertura de apuratórios para sujeitar os agentes às punições por violações de deveres funcionais de menor gravidade, especialmente quando o prejuízo se restringe a aspectos meramente materiais. As soluções negociadas, notadamente a assinatura de termos de ajustamento de conduta, acordos e transações no âmbito administrativo, associados à reparação integral do dano, atendem aos princípios que norteiam os processos de responsabilização administrativa, de forma eficiente, conferindo racionalidade e celeridade ao seu desfecho.

Esse tipo de solução é recomendável e desejável, pois põe fim a questões que poderiam onerar despropositadamente as partes envolvidas: seja pela mobilização do aparato estatal para promover a responsabilização do agente, seja

---

<sup>924</sup> Sobre a forma em que normalmente se dá o ressarcimento, MEIRELLES prescreve que “os estatutos costumam exigir a reposição de uma só vez quando o prejuízo decorrer de alcance, desfalque, remissão ou omissão de recolhimento ou entrada no prazo devido”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., 2006, p. 470)

<sup>925</sup> BRASIL. Instrução Normativa CGU nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, que estabeleceu a possibilidade de celebração de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) para a apuração simplificada em caso de extravio ou dano à bem público de pequeno valor.

pela repercussão negativa e prejuízos ao regular andamento dos trabalhos do servidor. Nesse contexto, merece destaque o pensamento externado por AGUADO I CUDOLÀ, para quem o direito administrativo sancionador apresenta-se como uma importante referência para o regime disciplinar e uma garantia para os servidores públicos. Conquanto, o autor chama atenção para a necessidade de que os sistemas de responsabilização sejam ágeis e efetivos. Isto é, além de assegurarem o correto funcionamento da Administração devem ser capazes de preservar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas<sup>926</sup>.

### 3.1.3. DA RESPONSABILIDADE DISCIPLINAR DOS AGENTES PÚBLICOS

Por responsabilidade administrativa-disciplinar entende-se o compromisso de obediência dos agentes públicos às obrigações e regras necessárias ao regular e eficiente funcionamento do serviço. O descumprimento das condições dispostas na forma de deveres e proibições nos regimes estatutários, no desempenho das atribuições do cargo ou função pública ou em situações que guardam relação com essas prerrogativas, geram consequências na vida funcional dos servidores, sujeitando-os a sanções disciplinares. O regime disciplinar, nas palavras de CASTILLO BLANCO E IDELFONSO HUERTAS destina-se “a reprimir aquellas conductas desordenadas que perturban el orden interno, atentan gravemente a la ética pública o no se corresponden con un desempeño normal em las funciones de los distintos puestos de trabajo”<sup>927</sup>. Por sua vez, AGUADO I CUDOLÀ defende que “la finalidad del procedimiento disciplinario es la de determinar el escrupuloso cumplimiento de los deberes del funcionario, guardando el equilibrio entre la protección de los intereses públicos y la garantía de los derechos individuales”<sup>928</sup>.

O poder-dever de apurar responsabilidades no âmbito administrativo visa, *prima facie*, garantir a ordem (disciplina interna), o bom funcionamento e o

---

<sup>926</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Op. cit., 2012, p. 167.

<sup>927</sup> CASTILLO BLANCO, Federico A.; IDELFONSO HUERTAS, Rosa María. La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social, *Revista de Administración pública*, n. 158, 2002, p. 7.

<sup>928</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Op. cit., 2012, p. 163.

atendimento dos interesses coletivos, além da prestação de um serviço público de qualidade e confiável. Portanto, a responsabilidade administrativa decorre de princípios relacionados à legalidade, à indisponibilidade do interesse público e à moralidade administrativa, impondo aos seus servidores a obrigação de não se omitirem no desempenho da função e contribuírem para que a finalidade pública seja atendida. Sobre a postura esperada dos agentes públicos, JUSTEN FILHO aduz que “o servidor é investido de competências e atribuições que devem ser exercitadas para satisfação das necessidades coletivas. O servidor é legitimado a defender suas competências e atribuições, adotando todas as providências necessárias a tanto”<sup>929</sup>.

Nesse sentido, embora sejam recomendáveis ações preventivas para se evitar a ocorrência de faltas funcionais, ao Estado é conferido o poder sancionador, que impõe o dever de apurar e de aplicar penalidades àqueles agentes que praticam atos contrários ao interesse público. Nessa conjuntura, sendo as atribuições dos agentes públicos definidas em lei, em que são conferidas prerrogativas e garantias para o regular exercício de suas funções, a violação dessas condições conduz à sua responsabilização, devendo suportar as consequências de suas faltas.

Destarte, não se trata apenas de cumprir minimamente o que lhe foi designado, mas o dever de desempenhar correta e satisfatoriamente suas funções, visando à satisfação social. Sobre essa premissa, é preciso zelar para que o direito disciplinar não negligencie sua finalidade basilar, que consiste em fazer com que os servidores públicos estejam atentos aos princípios, valores éticos e deveres funcionais. Mostra-se indispensável que a Administração Pública cumpra efetivamente seu papel, assegure o regular funcionamento das repartições públicas e ofereça à sociedade um serviço público de qualidade<sup>930</sup>.

No âmbito do direito administrativo, a conduta do servidor está condicionada a prescrições normativas, havendo pouca margem discricionária para a prática do ato, que deve ser motivado e orientado ao interesse público. Ao não observar os limites de suas atribuições, por ação ou omissão, o agente incorre em infração administrativa,

---

<sup>929</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 989.

<sup>930</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. *Op. cit.*, 2012, p. 159.

sofrendo consequências que vão desde uma simples advertência, até a penalidade expulsória, graduadas segundo sua lesividade. Evidentemente que para que a sanção seja aplicada, deve haver a garantia do devido processo legal, por meio de sindicância acusatória ou processo administrativo disciplinar (PAD). Ademais, deve-se garantir o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, admitindo-se a abrangente produção de provas, que se dará no interesse da Administração na busca pela verdade real. Sobre essa condição, COSTA esclarece que:

Essa abertura a todos os meios comprobatórios é uma consequência natural e lógica do princípio processual disciplinar que sacramenta o predomínio da verdade substancial sobre a formal. Se o inarredável compromisso da processualística disciplinar é com a veracidade das ocorrências funcionais, não poderá o Direito Processual Disciplinar, de modo apriorístico, rechaçar esse ou aquele meio de comprovação dos fatos<sup>931</sup>.

Por outro lado, o regime disciplinar a que está submetido o funcionário público também visa conferir segurança à sua atuação e garantir que o desempenho de suas funções não sofra interferências. Significa dizer que o exercício do direito disciplinar deve guardar cautela, impedindo que este seja utilizado de forma abusiva, como instrumento de coação ou inibição do exercício regular das funções públicas. Quanto a este ponto, merece a ressalva de que as decisões administrativas, muito embora sejam dotadas de autoexecutoriedade<sup>932</sup> e formarem coisa julgada administrativa, são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, que não pode se furtar à análise de lesão ou ameaça de direito<sup>933</sup>.

Isso implica a responsabilidade adicional da autoridade competente pela instauração dos processos disciplinares, recomendando um juízo valorativo quanto à admissibilidade do procedimento, de modo que se verifique a presença de requisitos mínimos de autoria e materialidade, sejam ponderadas as circunstâncias que se deu a falta funcional e se conclua pela presença de justa causa para a sua deflagração. Ademais, a avaliação sobre os fatos que implicam responsabilidade disciplinar dos

---

<sup>931</sup> COSTA, José Armando. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*, 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2011, p. 96.

<sup>932</sup> A autoexecutoriedade é a prerrogativa conferida à administração de executar suas próprias decisões, independentemente de autorização prévia do Poder Judiciário. Já a coisa julgada administrativa ocorre quando não existe mais possibilidade de reexame da decisão no âmbito administrativo, não sendo mais possível a sua revisão nessa instância.

<sup>933</sup> A exemplo do que prevê a Constituição Federal Brasileira. “Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

agentes públicos deve atentar para a igualdade de tratamento, independência e imparcialidade, de modo que todos tenham as mesmas garantias, sem privilégios em razão de sua condição funcional.

Conforme ressalta NEVADO-BATALHA MORENO,

(...) el establecimiento de un sistema de responsabilidad redonda de forma igualmente beneficiosa en la ordenación interna de la propia organización administrativa, corrigiendo aquellos comportamientos contrarios a ella y que en la medida que suponen una disfuncionalidad en la organización pueden llegar a ascender y menoscabar su finalidad última: la genérica satisfacción del interés general<sup>934</sup>.

Saliente-se que a apuração disciplinar tem como requisito objetivo a averiguação de ilícito praticado no exercício das atribuições do cargo ou função pública, ou que com eles tenha relação. Com isso, é possível que atos praticados na esfera privada do servidor possam ter repercussões disciplinares, desde que seja possível associar, direta ou indiretamente, o comportamento indevido às suas atribuições, ao cargo ou à instituição a que está vinculado. Normalmente esta situação pode ser verificada quando o agente se vale de prerrogativas ou de sua condição funcional para obter algum tipo de vantagem pessoal. Além disso, pode ser observada quando, de alguma forma, o ato praticado possa afetar a imagem da instituição a que o servidor se encontra vinculado. Sobre o tema, DI PIETRO prescreve que “a má conduta na vida privada, para caracterizar-se como ilícito administrativo, tem que ter, direta ou indiretamente, algum reflexo sobre a vida funcional, sob pena de tudo, indiscriminadamente, poder ser considerado ‘procedimento irregular’”<sup>935</sup>.

Situação que também merece atenção refere-se à mudança do *status* funcional do servidor público. A posse em outro cargo não é capaz, por si só, de obstar a abertura ou continuidade do processo de apuração disciplinar por faltas verificadas durante o período em que o agente integrava o serviço. Mesmo após a cessação do vínculo funcional, como se dá nos casos de aposentadoria ou exoneração do cargo comissionado, o processamento disciplinar e a aplicação de sanções podem surtir efeitos. No primeiro caso, a consequência mais grave será a cassação da aposentadoria e seus efeitos financeiros decorrentes. Já a segunda hipótese,

---

<sup>934</sup> NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Op. cit., 2000, pp. 46-47.

<sup>935</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, p. 596.

culminará no registro da punição nos seus assentamentos funcionais, sendo que eventual reingresso do agente no serviço público, antes da extinção da punibilidade pelo decurso do lapso temporal, importará a sua apenação pelas faltas apuradas, além do registro da reincidência, no caso de eventual nova infração<sup>936</sup>.

Tendo como base o tratamento conferido pelo Estado brasileiro à questão, mostra-se pertinente a informação de que a Controladoria-Geral da União, por intermédio da extinta Comissão de Coordenação de Correição, aprovou o Enunciado CGU nº 2, que corrobora tal entendimento:

A aposentadoria, a demissão, a exoneração de cargo efetivo ou em comissão e a destituição do cargo em comissão não obstam a instauração do procedimento disciplinar visando à apuração de irregularidade verificada quando do exercício da função ou cargo público<sup>937</sup>.

Finalmente, é de se registrar que, em regra, os agentes políticos não estão sujeitos à apuração disciplinar comum a todos os servidores administrativos. Em razão do *status* constitucional que ostentam, os agentes políticos respondem por crime de responsabilidade, relativamente aos atos indevidos praticados no exercício de suas funções políticas. O seu processamento normalmente ocorre em instâncias especiais, como o Parlamento ou Tribunais Superiores. Exemplos dessa condição podem ser observados com facilidade nos diversos ordenamentos jurídicos, sendo que na América Latina os casos mais emblemáticos se referem aos impedimentos aplicados aos presidentes eleitos, após o devido processo de responsabilização promovido pelos respectivos parlamentos nacionais.

---

<sup>936</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. “Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais”, A norma prescreve que:  
*Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.*

*Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.*

*Parágrafo único. Constatada a hipótese de que trata este artigo, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 será convertida em destituição de cargo em comissão.*

*Art. 172. O servidor que responder a processo disciplinar só poderá ser exonerado a pedido, ou aposentado voluntariamente, após a conclusão do processo e o cumprimento da penalidade, acaso aplicada.*

*Parágrafo único. Ocorrida a exoneração de que trata o parágrafo único, inciso I do art. 34, o ato será convertido em demissão, se for o caso.*

<sup>937</sup> CGU. Enunciado nº 2, aprovado em 4 de maio de 2001. Disponível em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/enunciados-em-atividade-disciplinar/enunciados-e-demais-documentos-aprovados>. Acessado em 3 de julho de 2019.

### 3.2. A NECESSIDADE DE RESSIGNIFICAÇÃO DO DIREITO DISCIPLINAR EM UM CONTEXTO DE INTEGRIDADE PÚBLICA E DE PREVENÇÃO DE FALTAS FUNCIONAIS

Frente à constatação de que o direito administrativo disciplinar possui relevante papel no combate aos desvios de finalidade observados no exercício da função pública ou mesmo constitui mecanismo eficaz para o enfrentamento da corrupção, nota-se que o modelo de governança centrado na integridade do serviço público acrescenta um ingrediente novo ao processo responsabilização: o fator ético. Ao lado dos deveres e obrigações atribuídas aos agentes públicos, esse componente afigura-se essencial para a valoração das condutas praticadas, apreciando-se sua intenção ao praticar o ato e os fins que buscava atingir. Significa dizer que, sucedendo ato supostamente irregular, somente é razoável que se promova a responsabilização do agente quando estiverem presentes elementos que reclamam a atuação do Estado, o que inclui a ponderação sobre a justa causa para a abertura do processo disciplinar.

Não se trata aqui de negar a aplicação do princípio da legalidade, mas de promover a integração de outros princípios constitucionais. Ou seja, exercer um juízo de procedibilidade da responsabilização disciplinar em razão da conduta do agente. Nota-se que, em determinados casos, diante da avaliação subjetiva quanto à impossibilidade de atender todos os anseios sociais, o agente não deve ser punido por priorizar aquelas situações que merecem uma pronta resposta estatal. Isso leva ao entendimento de que nem todo descumprimento de normas, deveres e princípios configura, por si só, uma infração disciplinar. Os deveres são um elemento de partida da responsabilização administrativa, impondo-se uma necessária valoração da conduta do agente<sup>938</sup>.

A opção do agente deve ser precedida de um juízo de valor, no interesse da Administração, para concluir qual é o serviço que deve ser prestado, considerando-se

---

<sup>938</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Op. cit., 2012, p. 158.



fatores como a economicidade e a amplitude do atendimento (em um contexto de escassez de recursos e restrições de ordem material e humana). Exemplificativamente, pode-se apontar aquela situação em que o agente público, justificadamente e em razão da repercussão econômica de sua decisão, deixa de autorizar um tratamento de alto custo que poderia salvar a vida de um único indivíduo, para permitir que um grupo maior de pessoas fosse beneficiado por medicamentos adquiridos por desembolso equivalente.

Sobre os rigores éticos que devem nortear as condutas dos agentes públicos, destaca-se a presença de quatro componentes necessários para que a ação moral ocorra: i) a sensibilidade moral, que consiste na consciência da existência de um dilema moral, em que se interpreta as relações de causa e efeitos de determinada situação capaz de afetar o bem-estar de outros; ii) o juízo moral, que envolve a capacidade ou habilidade de tomar uma decisão baseada em um ideal moral; iii) a motivação moral, que se funda na eleição do valor moral mais apropriado em detrimento de outros; e iv) o caráter moral, que importa na capacidade transformar intenções em comportamentos reais<sup>939</sup>.

O resgate de valores éticos, por vezes esquecidos em prol da eficiência administrativa, leva ao redirecionamento dos esforços da Administração para a prevenção de irregularidade, que se concentra na adoção de medidas orientadas para as mudanças de comportamento dos servidores, ao invés de simplesmente puni-los quando verificadas irregularidades. Nesse intento, é essencial que se deixe claro o que se espera do trabalho desses sujeitos, o comportamento adequado no exercício da função pública e o resultado almejado pela Administração. Por outro lado, ao serem constatadas infrações que alcancem a moralidade administrativa, ou mesmo repercutam na regularidade do serviço público, devem ser adotadas medidas corretivas efetivas, com consequências reais na vida funcional do agente infrator.

O realinhamento do direito disciplinar à nova realidade administrativa, em que o componente ético tem relevância, parte da lógica de uma ressignificação dos

---

<sup>939</sup> NARVÁEZ, Darcia; REST, James. The four components of acting morally. In: KURTINES, William M.; Gewirtz, JACOB L. *Moral behavior and moral development: An introduction*. New York: McGraw-Hill, 1995, p. 386.

deveres, direitos e obrigações dos servidores públicos, de modo que se garanta o cumprimento da finalidade pública. Os esforços são dirigidos, nessa conjuntura, para a boa governança, para a integridade do serviço público e para o resgate da confiança depositada pelos cidadãos nas instituições. Deve-se notar essa nova concepção, em contraposição aos modelos administrativos anteriores, que concentravam seus esforços nas posições jurídicas individuais dos funcionários públicos e na busca exclusiva por resultados<sup>940</sup>.

Portanto, essa nova postura adotada pela Administração, concebida sob um viés de integridade, deve: i) conferir ao servidor público a responsabilidade por um serviço de qualidade; ii) prevenir desvios éticos/disciplinares, abusos de poder e casos de corrupção; iii) promover o gerenciamento do risco da atividade; iv) tratar adequadamente as situações de conflito de interesses; v) garantir ao cidadão o direito a uma boa administração; vi) fomentar a transparência; e vii) restaurar a confiança do cidadão nas instituições.

A releitura da responsabilização administrativa implica admitir que combater a corrupção e os diversos tipos de desvios requer um conjunto de instrumentos, dentre os quais a responsabilização administrativa pode representar uma dessas alternativas. Enquanto princípios éticos objetivam orientar as posturas esperadas em uma nova cultura de governança, as regras de conduta referem-se a uma atuação concreta. A fixação objetiva de deveres, obrigações, princípios e regras de conduta possibilitarão o planejamento de ações preventivas, orientadoras e pedagógicas.

Dito isso, é possível afirmar que o processo disciplinar constitui meio para que a Administração garanta o cumprimento das obrigações e deveres assumidos pelo agente público. Visa, portanto, inibir comportamentos indevidos e ao mesmo tempo reprovar aquelas condutas incompatíveis com os critérios previamente definidos. Na medida em que o legislador define quais são as condutas inadequadas, o prejuízo ao interesse público está implícito.

---

<sup>940</sup> Em referência a mais atual lei que aprovou o Estatuto Básico do Empregado Público da Espanha (Ley nº 7, de 12 de abril de 2007), CASTILLO BLANCO esclarece que antes se conferia maior importância a posição jurídica individual do funcionário público em relação à garantia das obrigações do serviço. (CASTILLO BLANCO, Federico A. Los deberes de los funcionarios público. In: SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (Ed.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Valladolid: Lex Nova, 2008, p. 363)

Além das punições de ordem disciplinar, o agente infrator poderá ainda sofrer outras consequências administrativas relacionadas ao seu desempenho funcional. O cumprimento mínimo de seus deveres e obrigações, em que pese a estabilidade no serviço público, pode repercutir negativamente na avaliação de seu desempenho, com rebatimentos na sua progressão na carreira e efeitos de cunho financeiro. Ademais, durante o período de estágio confirmatório, antes da declaração de estabilidade no serviço público, pode representar o seu desligamento por falta de compromisso ou capacidade técnica.

Conforme esclarece AGUADO I CUDOLÀ, ao se referir ao Estatuto Básico dos Empregados Públicos (EBEP) da Espanha,

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos comprende la regulación de la responsabilidad derivada del incumplimiento de los deberes propios del funcionario que están tipificados como infracción por la legislación vigente a la que corresponde la imposición de la correspondiente sanción a través de un procedimiento incoado a tal efecto. Ello no significa que aquellos deberes que no hayan sido tipificados como infracción disciplinaria no produzcan ninguna consecuencia jurídica. En este sentido hay que destacar que el EBEP introduce un nuevo instrumento, «la evaluación del desempeño de los empleados públicos». Según el Preámbulo de la Ley: «La evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento». Por lo tanto, habrá que ver en cada caso qué consecuencias jurídicas puede conllevar o no el incumplimiento de tales deberes<sup>941</sup>.

Logo, dentro de um modelo administrativo emergente, a persecução disciplinar pode representar um meio hábil, capaz de dar efetividade aos valores e princípios éticos. Nessa conjectura, os cidadãos deixam de ser meros denunciantes, para assumirem o protagonismo como interessados pela regularidade e eficácia do serviço público prestado. A ampliação da participação social impõe à Administração uma atuação eficaz e célere, de modo que haja um equilíbrio entre a garantia dos direitos individuais e a proteção do interesse público. A mudança de concepção sobre o direito disciplinar implica, por conseguinte, a ressignificação do garantismo processual e material, haja vista os reclames sociais de uma duração razoável do

---

<sup>941</sup> AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Op. cit., 2012, pp. 158-159.

processo e efetiva inibição e punição de práticas irregulares, contribuindo para uma administração mais ética e de qualidade.

### 3.3. A RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS PELA PRÁTICA DE ATOS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma outra face da moeda que merece ser explorada refere-se à Lei nº 12.846, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro em 1º de agosto de 2013, intitulada “Lei Anticorrupção”. O objetivo principal da norma é o de refrear as investidas do setor privado para aumentar suas ganâncias, de forma indevida, em suas relações comerciais com o setor público. A norma revela esta intenção já em seu preâmbulo, ao propor a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas (empresas), nos âmbitos administrativos e civil, pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Assim, estabelece a penalização de empresas por atos de corrupção praticados por seus funcionários, independentemente de dolo ou culpa, podendo alcançar, em casos extremos, até mesmo sua extinção compulsória.

Embora a referida lei pretenda reunir em um único normativo conceitos e soluções para reprimir práticas corruptas praticadas por empresas contra à Administração, releva apontar que, antes mesmo da Lei Anticorrupção ser aprovada, já era possível sancionar pessoas jurídicas que atentassem contra princípios e normas especiais. É o caso de disposições previstas na Lei de Licitações, referente à declaração de inidoneidade de empresas; àquelas relacionadas às infrações contra a ordem econômica, contempladas pela Lei que estabelece o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; e, por fim, àquelas que reprovam as condutas de quem induz, concorre ou se beneficie de atos de improbidade administrativa cometidos por agentes públicos, conforme disposto na Lei de Improbidade Administrativa<sup>942</sup>.

---

<sup>942</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações); Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Institui o Sistema de Defesa da Concorrência); e Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), respectivamente.

Os motivos que justificaram a edição da norma podem ser facilmente percebidos nas pressões exercidas por países avessos aos efeitos da corrupção em suas economias. As convenções internacionais relacionadas ao tema, das quais o Brasil é signatário, compreendem um esforço conjunto de países para combater esta prática. Nesse sentido, vale destacar: i) a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, em que se buscou inibir a prática de suborno de agentes públicos de países em desenvolvimento<sup>943</sup>; ii) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, que dispôs sobre a perspectiva criminal e administrativa da corrupção, especialmente no que se refere à lavagem de dinheiro<sup>944</sup>; e iii) a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida, que consolidou a cooperação internacional contra a corrupção e reafirmou, dentre outras medidas, a necessidade de maior participação social, transparência e integridade<sup>945</sup>.

Ademais, é preciso que se registre que o Projeto de Lei que originou a Lei Anticorrupção foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em fevereiro de 2010, tendo em vista os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil<sup>946</sup>. Após tramitar por aproximadamente três anos, o Senado Federal aprovou a lei em regime de urgência, em grande parte movido pelas intensas manifestações populares ocorridas no País no primeiro semestre daquele ano, que demonstravam grande insatisfação contra a classe política.

Nota-se que a finalidade dessa norma, em especial, não é coibir a corrupção dos particulares que se relacionam com a Administração ou mesmo dispor sobre os funcionários públicos que praticam atos corruptos. A lei tem uma clara intenção de responsabilizar aquelas empresas que pretendem obter vantagens econômicas

---

<sup>943</sup> BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. “Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997”.

<sup>944</sup> BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. “Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso ‘c’”.

<sup>945</sup> 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”.

<sup>946</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.826, de 18 de fevereiro de 2010. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DB216542A615B579447070F2A4392AB7.proposicoesWebExterno1?codteor=734764&filename=PL+6826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DB216542A615B579447070F2A4392AB7.proposicoesWebExterno1?codteor=734764&filename=PL+6826/2010). Acessado em 19 de setembro de 2019.

indevidas, por meio de atos corruptos praticados contra a Administração, bem como de seus sócios, diretores e funcionários, na medida de sua culpabilidade. Ademais, é interessante observar que a lei tem aplicação no âmbito civil e administrativo, constituindo importante avanço no que se refere à diversificação de atuação do poder público a fim enfrentar o fenômeno da corrupção, em que o direito penal não é tido como a melhor e única opção.

A responsabilidade corporativa é apontada por BOEHM E LAMBSDORFF, dentro de uma lógica de indulgência que deve ser concedida aos entes que cooperaram para a descoberta de casos de corrupção, como uma alternativa para se combater comportamentos oportunistas. Nesse contexto, embora concordem que é muito difícil avaliar a efetividade de organismos internos de *compliance*, acreditam que estruturação de órgãos desta natureza é capaz de gerar resultados positivos. Isso, considerando que “en muchos casos, las empresas pueden recibir sanciones más leves si demuestran que la organización con tal es honesta y que, en ciertos casos, se trata únicamente de conductas individuales”<sup>947</sup>.

Ao indicar os requisitos que serão considerados na aplicação de sanções, a Lei Anticorrupção incentiva a adoção de regras de *compliance* pelas pessoas jurídicas que mantêm relação com o Estado. Nesse sentido, prevê que “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” possibilitará a atenuação das sanções, caso haja descumprimento da lei<sup>948</sup>. A internalização de setores específicos para cuidar da integridade e controles internos revela a intenção do Estado em compartilhar a responsabilidade e o compromisso pelo combate à corrupção. Estimula, com isso, a consciência coletiva sobre a necessidade de que a corrupção seja refreada, bem como o desejo de que as empresas assumam o protagonismo de sua responsabilidade social.

---

<sup>947</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. Op. cit., 2009, p. 63.

<sup>948</sup> Conforme dispõe o art. 7º, VIII, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção Brasileira).

Nessa acepção, a responsabilidade não está limitada à empresa formalmente constituída, tendo em vista que esta subsiste mesmo nas hipóteses de alteração contratual, transformação, cisão societária, incorporação ou fusão. A particularidade é que, nestes últimos dois casos, a obrigação da sucessora fica restrita ao aspecto econômico, até o limite do patrimônio transferido, desde que esta condição não tenha ocorrido no intuito de dissimular ou se esquivar das responsabilidades. Do mesmo modo, a norma prevê a solidariedade pelo pagamento de multas e a reparação de danos pela prática de atos indevidos dos consórcios de empresas constituídos com a finalidade específica de contratação com o poder público.

Sobre a necessidade de sancionar as empresas e não apenas os indivíduos que dela participam, BOEHM E LAMBSDORFF concordam que estas serão estimuladas a promover uma cultura de honestidade, na medida em que sofrerem pesadas sanções pelas práticas corruptas de seus funcionários. Para isso, segundo os autores, devem perceber que as multas cobradas serão superiores aos recursos obtidos dos contratos fraudulentos. De outra forma, ao notarem que as penalidades não são efetivas, tenderão a suportar ou mesmo estimular que seus funcionários realizem negócios por intermédio de artifícios desonestos<sup>949</sup>.

Outrossim, merece destaque a previsão da celebração de acordos de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos em desacordo com o previsto na Lei Anticorrupção. O ajuste será promovido pela autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública afetada pelas práticas indevidas, desde que haja uma efetiva colaboração com as investigações e com o processo administrativo, até que sejam concluídos, e que desta cooperação resulte a identificação dos demais envolvidos e a obtenção de informações e documentos que comprovem os ilícitos. Ademais, somente a primeira empresa que manifestar intenção de colaborar poderá celebrar o acordo, contando que cesse de imediato seu envolvimento nos fatos tidos por ilegais. A assunção da obrigação, por outro lado, não isenta a pessoa jurídica do dever de reparar integralmente o dano causado. Além disso, saliente-se que a norma não prevê a necessidade de homologação judicial, o que se presume válido o que foi pactuado pelas partes interessadas.

---

<sup>949</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Op. cit., 2009, p. 63.

Por fim, é relevante destacar que o instituto da leniência, que consiste na maior tolerância ou complacência com aqueles que delatam seus comparsas visando à obtenção de um benefício, notadamente a mitigação das sanções, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro quando da edição da Lei Antitruste<sup>950</sup>. Objetiva, em linhas gerais, a atribuição de um estímulo ao agente infrator para que denuncie os ilícitos de que tenha participado, apresentando provas e evidências que permitam ao poder público avançar nas investigações e punir os demais responsáveis. Sobre a sua aplicação no direito antitruste, FORGIONI relembra que normalmente os acordos de leniência são empregados “nos casos de cartéis pelas dificuldades inerentes à investigação deste tipo de infração”<sup>951</sup>. Nota-se que, embora a Lei Anticorrupção guarde características próprias, o seu objetivo também visa ao conhecimento sobre fatos que, pela natureza oculta das práticas corruptas, seriam muito difíceis de ser coletadas, mesmo que isso signifique fazer concessões aos malfeitores.

Diante do exposto, percebe-se a importância da diversificação e ampliação dos sistemas de responsabilização. Não se pode mais admitir que as estratégias de combate à corrupção estejam centradas meramente na criminalização de condutas. Vencidas as barreiras da prevenção associadas à integridade, o direito deve conferir respostas múltiplas e concretas à sociedade, fazendo com que os agentes públicos respondam efetivamente por suas ações. Assim, é crucial que os transgressores sofram consequências reais na sua vida privada (repercussões de ordem patrimonial, reprovações de cunho moral e restrições de direitos e liberdades) e na sua vida profissional (impactos econômicos, perdas de oportunidades e de evolução na carreira, além de sanções que redundem na extinção de benefícios, reprimendas e destituição do cargo).

---

<sup>950</sup> BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. “Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e outras providências”.

<sup>951</sup> FORGIONI, Paula Andrea. *Os fundamentos do antitruste*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2012, p. 151.



## CONCLUSÃO

A FALTA DE INTERESSE POLÍTICO PARA SE COMBATER A CORRUPÇÃO EM PAÍSES COM BAIXOS ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO E MANIFESTA DESIGUALDADE SOCIAL: COMO REDUZIR AS OPORTUNIDADES PARA A CORRUPÇÃO E CRIAR INCENTIVOS PARA A HONESTIDADE?

O caso do ex-chefe do tráfico de drogas de uma das maiores favelas brasileiras, destacado no preâmbulo desta investigação, retrata de maneira fria e real um dos problemas sociais vividos pelo Brasil, a exclusão social. Um sistema democrático debilitado, em que os cidadãos em situação de pobreza, marginalizados e alijados dos processos decisórios, se veem desamparados pelo Estado, sem condições de enfrentar dificuldades cotidianas, como o acesso à saúde. Soluções estas que deveriam ser apresentadas pelos governos eleitos, a fim de proverem à população de condições mínimas de segurança e bem-estar. Contudo, o que se observa, em uma aproximação do problema, é que realmente não há interesse das autoridades públicas em resolver as questões estruturais do país. Por que isso ocorre?

Uma resposta natural apontaria para algumas das discussões levadas a cabo na primeira etapa da tese, relativamente aos déficits democráticos. Intuitivamente, seria natural que o investimento público fosse direcionado para áreas como segurança, saúde e educação. Contudo, em países que ostentam escalas sociais polarizadas (ricos e pobres) e altos índices de violência e corrupção, verifica-se que investir em políticas públicas nesses setores não produz resultados sob o aspecto eleitoral. Outrossim, em países em que a corrupção é institucionalizada, o investimento em políticas sociais não proporciona aos governantes e políticos as

oportunidades dos ganhos financeiros necessários à manutenção dos projetos de poder que façam frente às milionárias campanhas eleitorais.

Nos países marcados por diferenças, nos quais o poder econômico exerce forte influência nas esferas de decisões políticas, a ausência de serviços básicos não representa obstáculo para as elites. Uma vez que os rendimentos desses estamentos permitem custear uma educação de qualidade para seus filhos, transporte adequado e seguro para seus familiares e planos de saúde privados que lhes deem acesso aos melhores serviços médicos, não há interesse em suprir essas necessidades. Por sua vez, a grande parcela da população, imersa em um contexto de subserviência, não possui recursos para se desatar dessas amarras e cobrar do poder público respostas às suas dificuldades. Portanto, revela-se um Estado que somente serve ao interesse de uma pequena parte da população, às custas dos sacrifícios de uma maioria.

A situação casuística mostrada deixa transparecer a realidade dessas sociedades, em que os rigores da lei somente se aplicam aos “favelados, negros e pobres”. Atributos esses que se amoldam aos contrastes observados nas classes marginalizadas que compõem as democracias pouco desenvolvidas. Mesmo sem aprofundar o tema sob o prisma sociológico, não é difícil notar a correlação que há entre desigualdade e oportunidade, em que o crime se apresenta como alternativa para suprir as necessidades básicas de sobrevivência dos estratos sociais mais baixos. Nessas sociedades são recorrentes as notícias em que sujeitos das elites econômicas, apanhados em ações criminosas, se valem do poder e influência para não sofrerem as consequências da lei.

Em um paralelismo às estratégias de enfrentamento da corrupção, observa-se que nas democracias de baixa qualidade as providências destinadas ao seu combate estão ancoradas em ações de repressão e punição, em que se socorre ao direito penal como linha principal de atuação. Conforme exposto na primeira parte da tese, em que se buscou compreender a presença dos legados autoritários na redemocratização brasileira, seguida do aprofundamento do estudo sobre o impacto da corrupção no regime político instalado, as medidas de viés repressivo, notabilizadas pelo uso da força e de cunho eminentemente punitivo, são utilizadas largamente como o principal mecanismo de combate à criminalidade.

A investigação reconhece que a orientação do sistema de normas brasileiro sofreu influências da lenta, gradual e controlada abertura do regime autoritário, o que resultou na formatação de um modelo que subestima os benefícios da prevenção. Ademais, certifica que a transição democrática brasileira, que durou aproximadamente quinze anos, não implicou uma ruptura política, mas uma reforma pactuada em que o governo militar ditou o ritmo e a velocidade das mudanças. Diante desses elementos, as evidências confirmam e reforçam a noção de que no Brasil o enfrentamento da corrupção se concentra na criminalização de condutas, na recuperação de recursos desviados e na repressão policial do crime.

Associadas aos legados autoritários que distinguem a recente democracia brasileira, a sobressalente desigualdade social e a concentração da renda nas mãos de uma elite dominante asseguram que a lei não alcance todos os cidadãos de forma imparcial e igualitária. As garantias conferidas pelo direito penal não atingem as classes menos favorecidas, que sofrem com os rigores da lei, inclusive nos delitos de menor potencial ofensivo. Assim, revela-se um cenário de injustiças, em que os detentores do poder econômico e político são imunes à austeridade do sistema punitivo, favorecendo o sentimento de impunidade que impera na sociedade. Conforme revelado, o “continuismo” e o “garantismo” reforçam práticas políticas tradicionais centradas no clientelismo e no patrimonialismo, o que impede o avanço qualitativo do modelo político. Na linha defendida por PINHEIRO, é plausível admitir que se está diante de um “autoritarismo socialmente implantado”<sup>952</sup>.

A edição de leis com o objetivo claro de dar respostas aos escândalos de desvios de recursos públicos usualmente não detém a capacidade de inibir essas práticas ou efetivamente punir seus responsáveis. A indignação que essa desordem provoca na sociedade, alimentada pela amplificação dos meios de comunicação, não deve ser apaziguada com a publicação de mais normas, mas pelo cumprimento das já existentes, de forma completa e irrestrita. Ademais, depositar no Judiciário todas as esperanças para a solução desses distúrbios – por meio de sistemas processuais extremamente formais e rígidos –, somente irá desvelar sua incapacidade de resolver esses conflitos de natureza difusa e clandestina, produzindo o seu enfraquecimento

---

<sup>952</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. *Revista USP*, v. 9, 1991, pp. 55-56.

enquanto instituição democrática. Medidas como essas, por sua vez, ao não atacarem o cerne do problema, acabam por gerar efeitos adversos no funcionamento da burocracia, como, por exemplo, o de favorecer a cobrança de subornos mais altos a pretexto de um suposto aumento dos riscos da atividade delitiva.

Pretendendo revelar particularidades da corrupção e seu impacto negativo nas economias mundiais, ROSE-ACKERMAN adverte que a corrupção é um problema que não pode ser combatido de forma isolada<sup>953</sup>. Ou seja, não bastam leis penais para que este fenômeno seja contido (embora a autora admita que a criminalização de condutas impróprias é relevante para o resgate da credibilidade pública e a sedimentação de caminhos que permitam reformas estruturais). Concordando que o direito penal é insuficiente para frear a corrupção, pois atua quando a prática corrupta já foi constatada, RIVERO ORTEGA aduz que o tratamento jurídico-administrativo da corrupção apresenta notáveis vantagens para combater ocorrências desta natureza<sup>954</sup>.

Embora reconheça a necessidade de ampliar os sistemas de responsabilização para outras instâncias jurídicas, a investigação revela que as abordagens tradicionais baseadas em ações repressivas apresentam forte apelo social e marcante simbolismo, porém são pouco efetivas na luta contra a corrupção. Como alternativa, depreende que investir em mecanismos que reforcem a integridade pública, que resgatem a confiança nas instituições e que busquem ressignificar o papel da Administração como promotora do bem-estar coletivo tem grande potencial transformador e constituem caminho promissor para o enfrentamento do fenômeno.

Particularmente em relação ao Brasil, nota-se que o País ostenta uma progressiva preocupação com a boa gestão dos serviços públicos. Sua atual Constituição, promulgada em 1988, inaugurou um período de grande investimento no modelo democrático, no qual se aprimorou os sistemas de controle social e se ampliou a transparência. Além disso, os mecanismos de fiscalização das instituições foram

---

<sup>953</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *La Corrupción y Los Gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001a., p. 308.

<sup>954</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Corrupción y Contratos Públicos: las respuestas europea y latinoamericana*. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004. p. 111.

revigorados, investindo-se em medidas voltadas para o combate à corrupção. Ainda assim, nota-se uma grande dificuldade em se implementar modelos bem-sucedidos de prevenção. Nesses quase trinta anos continua-se privilegiando ações repressivas e punitivas, motivadas por demandas sociais de justiça, garantias e liberdades pós-regimes autoritários, dedicando-se pouca atenção para as causas estruturantes do fenômeno.

Ao se referir às questões históricas que sempre justificaram a prevalência da jurisdição penal sobre a instância administrativa, ARAGONÉS BELTRÁN sustenta que as circunstâncias que autorizavam essa vantagem não mais subsistem. O autor esclarece que a complexidade que as questões administrativas alcançaram, a multiplicação das leis penais em branco, o alto índice de judicialização e as soluções administrativas para a resolução rápida de conflitos são alguns dos motivos que impõe a revisão desses parâmetros<sup>955</sup>.

Um exemplo que pode ser utilizado para ilustrar o cenário de corrupção em conjunturas de acentuada desigualdade econômica e social, refere-se à candidatura do Brasil para sediar a Copa do Mundo de Futebol de 2014. A escolha do País como sede dos jogos esportivos culminou na alocação de recursos financeiros vultuosos para a construção de estádios, para a modernização dos sistemas de transporte e para a implementação da infraestrutura necessária para receber o evento. Empreendimentos estes marcados pelos significativos desvios de verbas públicas e pela baixa qualidade das obras de engenharia, notabilizadas pelos arranjos de última hora e desconexão com outros projetos. Como se pôde observar no caso dos transportes, erros de planejamento e execução trouxeram dificuldades para o acesso às arenas em que se realizaram os jogos, afetando sobremaneira a imagem do País no exterior. Finalmente, os legados futuros que essas obras de infraestrutura e

---

<sup>955</sup> “El panorama resultante no puede ser más desolador desde la perspectiva del Estado de Derecho: los tribunales penales enjuician directamente la existencia o no de cuota tributaria y su cuantía, así como si una licencia es o no contraria a la normativa urbanística o medioambiental. Y lo hacen incluso ignorando o contradiciendo lo declarado por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en todo caso, en base a unas “pericias jurídicas” (esto es, aquellas en que el perito califica jurídicamente los hechos juzgados), lo cual solo puede calificarse, en un Estado de Derecho, de insano, en el sentido literal de esta palabra”. (ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. La cuestión prejudicial administrativa desde la perspectiva del ordenamiento administrativo. In: ORTIZ BLASCO, Joaquín; MAHILLO GARCÍA, Petra. *La responsabilidad penal de la Administración pública*, Fundación Democracia y Gobierno Local Barcelona, 2010, pp. 131-132)

modernização poderiam representar na melhora da qualidade de vida da população não passaram de promessas.

Os negócios fraudulentos expostos retratam vertentes do mesmo fenômeno. Nota-se que a forte presença da corrupção nas estruturas de poder produzem enormes prejuízos aos Estados democráticos, evidenciados pela busca incessante da maximização dos ganhos dos agentes corruptos no menor espaço de tempo possível. O produto final dessa equação caracteriza-se pela substituição das preferências coletivas pelas prioridades individuais. Com isso, é verificado o direcionamento dos recursos públicos que deveriam ser destinados à sociedade para ações não prioritárias. Esse desvirtuamento promove a ineficácia dos gastos governamentais (que são despidos de avaliação quanto ao seu custo financeiro e benefício social), além de investimentos em projetos sem nenhuma utilidade pública<sup>956</sup>.

A par dos conceitos trabalhados na tese, denota-se que a corrupção não deve ser percebida meramente como causa ou consequência do baixo crescimento econômico de um país. Deve ser compreendida como um sintoma do mal funcionamento das estruturas de poder. Vale dizer, a corrupção constitui mais do que um simples ato delitivo individual. Surge, em boa medida, como resultado das falhas dos sistemas políticos, jurídicos e administrativos, marcados por legislações de baixa qualidade e efetividade, além de instituições públicas vacilantes na aplicação das leis e incapazes de cumprirem adequadamente seus desígnios<sup>957</sup>.

Por sua relevância para o tema, vale menção ao estudo produzido pela acadêmica estadunidense ROSE-ACKERMAN sobre a corrupção, especialmente sua relação com a economia. A obra "Corruption and Government: causes, consequences

---

<sup>956</sup> Como é o caso do estádio de futebol construído na capital do Brasil, com um valor previsto de aproximadamente de setecentos milhões de reais e um valor gasto de cerca de dois bilhões de reais (500 milhões de dólares). Uma cidade que não dispõe sequer de uma equipe de futebol de expressão que possa utilizar o empreendimento. Em primeiro lugar, porque não dispõe de públicos interessados em acompanhar os jogos da equipe e, ainda, pois os custos de manutenção do espetáculo são superiores aos eventuais lucros que poderiam advir com a venda de entradas. Ademais, tendo em vista a baixa utilização, as instalações já se encontram degradadas, como banheiros sem equipamentos mínimos de higiene e estrutura física adequada. Registre-se, por fim, que recai sobre os agentes políticos que elegeram o projeto e realizaram as obras, fortes suspeitas de corrupção, o que culminou em prisões, inclusive, do então governador do Distrito Federal.

<sup>957</sup> BERTÓK, János. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris. 2000, p. 143.

and reform”, que debate o assunto sobre distintas perspectivas, conclui que embora o fenômeno possa ter raízes culturais e históricas, apresenta-se como um problema econômico e político. Segundo a autora, isso se deve ao fato de a corrupção deter a capacidade de produzir ineficácia e injustiça na distribuição dos benefícios e custos públicos. Assim, concorda que a corrupção constitui um indicativo de que o sistema político não funciona corretamente e é negligente com o interesse público<sup>958</sup>.

A afirmação de ROSE-ACKERMAN que a corrupção constitui um sintoma, mais do que uma relação de causa ou efeito do baixo desenvolvimento econômico, representa um referencial importante para esta investigação. Nessa acepção, o fenômeno é abordado sob uma perspectiva funcional (melhor seria dizer disfuncional), em que se detalham as conexões entre democracias deficitárias e corrupção sistêmica. Com isso, apura-se que a ausência de estratégias de prevenção efetivas de combate à corrupção cobra um alto preço das novas democracias, afastando-as do ideal de um governo voltado para a satisfação dos interesses sociais<sup>959</sup>.

Em ponderações sobre as fileiras em que os países deveriam concentrar esforços para combater a corrupção, WEI realça a importância de se detectar, perseguir e punir os culpados pelos malfeitos. Assim, prescreve que é preciso: i) favorecer um sistema judicial imparcial e independente; ii) implementar um organismo oficial anticorrupção; iii) estimular a participação de setores sociais organizados; iv) conceber canais de denúncias; v) colher a percepção da população por meio de pesquisas de opinião; vi) garantir a liberdade de imprensa; e vii) fortalecer a democracia<sup>960</sup>.

---

<sup>958</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 308

<sup>959</sup> Segundo defende RODRÍGUEZ GARCÍA, o tratamento jurídico dos fenômenos associados à corrupção deve ter caráter permanente, não sendo suficientes ações pontuais e conjunturais. Ao abordar as dificuldades de controlar a corrupção, o autor esclarece que, por se tratar de um problema de sistemas e não de pessoas ou coletivos corruptos, é preciso a adoção de ações tanto repressivas e preventivas, como as que produzem modernização institucional. (RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 267)

<sup>960</sup> WEI, Shang-Jin. La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 21, 2001, p. 91.

As propostas aventadas, aliadas a outros expedientes que visam fechar o cerco contra os desvios de finalidade, abusos de poder e práticas corruptas, expõem a convicção de que o enfrentamento dessas más condutas deve: i) dispor de estratégias amplas e interconectadas; ii) valer-se dos variados ramos das ciências que estudam o problema; e iii) contar com atores dos setores públicos e privados dispostos a encarar essa luta. As políticas de combate à corrupção centralizadas e restritas a um grupo de agentes tendem ao fracasso, pois induzem ao isolamento e ações pouco efetivas, que não contam com o apoio social necessário. Políticas eficazes dependem do poder de penetração das providências, do envolvimento da sociedade no processo e atitudes que privilegiem o conhecimento dos casos de abusos (mesmo que para isso se tenha que ser mais tolerante com seus delatores). Nesse sentido, insiste-se que o fortalecimento da democracia, na concepção qualitativa apresentada na parte inicial da investigação, tem um efeito prejudicial aos ambientes corruptos.

De forma objetiva, a tese revela que quando se pensa em prevenção é imperativo que se antecipem respostas e se disponham de mecanismos que evitem que a corrupção sobrevenha. Para que isso ocorra, sustenta ser essencial uma abordagem extensa, de modo que se investigue suas nuances, se identifique suas causas e consequências e se amplie a compreensão sobre os comportamentos corruptos. Sobre este último ponto, apura que é preciso procurar entender a insistência dos sujeitos em negar valores públicos e praticar atos contrários ao ordenamento jurídico. Nesse sentido, defende ser fundamental perquirir sobre as razões que levam os indivíduos a preferirem suas utilidades individuais em detrimento das necessidades coletivas, o que deve ser objeto de investigação pluridisciplinar.

Em um movimento que busca revelar alguns dos aspectos que podem contribuir para que sejam adotadas medidas efetivas de combate à corrupção, deve-se assumir que nos modelos democráticos deficitários, em que prevalece uma acentuada desigualdade social e uma concentração de poder e riqueza nas mãos de uma elite dominante, realmente há pouco interesse político para se combater a corrupção. Isso não significa, porém, que ações implementadas de forma gradativa e consciente não possam inverter a balança dessa equação e conduzir o país a ciclos virtuosos e prósperos. Se assim não fosse, seria difícil imaginar que países com altos



índices de corrupção pudessem minimizar os efeitos desse fenômeno e gerar movimentos positivos de honestidade.

Assumindo que é possível reduzir a corrupção, mas que não há uma real intenção das elites para que isto ocorra, devem ser pensadas estratégias que imponham essa necessidade aos agentes políticos e que medidas efetivas sejam adotadas. Esse plano exige que as mudanças não sejam impulsionadas somente de cima para baixo, mas que venham da base social. A sociedade, de uma maneira geral, deve compreender as consequências geradas pela corrupção e impor aos representantes eleitos suas preferências. Nesse enredo, os órgãos vocacionados para o combate à corrupção devem sinalizar à população que não respaldam os abusos cometidos e articular medidas, em regime de cooperação, para o enfrentamento do fenômeno. O empoderamento do cidadão deve vir acompanhado de espaços sociais que estimulem o debate de ideias, seja no contexto familiar, escolar e privado, seja nas instituições públicas.

Uma fórmula consagrada pelos autores que estudam a corrupção consiste na associação entre a redução do poder discricional dos agentes públicos e o incremento da transparência sobre seus atos. Porém, naqueles países que apresentam modelos burocráticos altamente descentralizados e formalizados, além de baixos níveis de controle, revelam-se enormes as dificuldades em pôr em prática essa solução. Conforme sustentado no decorrer da investigação, nos países que apresentam democracias debilitadas, apoiadas em partidos políticos desprovidos de ideologias, políticos profissionais descompromissados com os seus eleitores e cidadãos desinteressados pelo que seus representantes fazem, observa-se um movimento que converge para o atendimento das utilidades individuais em detrimento das preferências coletivas. Diante disso, indaga-se: como romper esta lógica?

É consenso entre os autores que discutem medidas de combate à corrupção a importância de se minimizar as oportunidades para que esta ocorra e de se introduzir estímulos para que os indivíduos sejam honestos. Grosso modo, a criação de óbices para que o funcionário público receba subornos, por um lado, e o oferecimento de motivos para que este agente tenha uma conduta voltada ao interesse público, do outro. Partindo desse ideal, assume-se que mesmo em países com déficits

democráticos é possível prevenir comportamentos corruptos. Uma estratégia promissora condiz com o fortalecimento da integridade pública, através do estabelecimento de uma infraestrutura ética vigorosa para o poder público, o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão (com o fim de enaltecer os comportamentos honestos e censurar as condutas impróprias) e da adoção de instrumentos administrativos baseados em normas e valores.

A CRISE DE LEGITIMIDADE DAS DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS: UMA RELEITURA SOBRE O MODELO ATUAL DE GESTÃO ADMINISTRATIVA PARA QUE PASSE A CONTEMPLAR A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO VALOR ESSENCIAL E COMO ELEMENTO CENTRAL DE QUALIDADE

É perceptível que a grande maioria dos países latino-americanos enfrenta dilemas e dificuldades para sustentar o modelo político perante os seus cidadãos. A crise de legitimidade do regime na região pode ser comprovada pelos decrescentes índices de apoio à democracia periodicamente divulgados pelo Latinobarómetro<sup>961</sup>. Os principais motivos para essa avaliação negativa condizem com o fracasso dos governos em cumprir a missão de garantir um mínimo aceitável de educação, saúde e segurança. Além disso, as percepções colhidas dos cidadãos evidenciam que a corrupção tem promovido crises de confiança nos Estados. A população insurge-se contra as irregularidades e desvios de recursos públicos que deveriam ser destinados ao atendimento de suas necessidades primárias.

Essa realidade coincide como a noção de “democracias delegativas” defendida pelo cientista político GUILHERMO O’DONNELL<sup>962</sup>. A concepção provém da constatação que os governantes, após eleitos, agem segundo suas próprias ambições. Utilizam-se do forte apoio social que detém para deslegitimarem os poderes do Estado que o contrapõem e alcançar projetos particulares de poder. Essa

---

<sup>961</sup> Segundo o Informe Latinobarómetro 2018: 48% dos entrevistados acreditam que a democracia é preferível a outro regime; 28% são indiferentes; 15% preferem regimes autoritários; e 9% não souberam responder. Registre-se, ainda, que desde 2010, quando o índice atingiu 61%, se verifica uma tendência de queda no apoio ao regime democrático.

<sup>962</sup> Cf. O’DONNELL, Guillermo. Delegative democracy, *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, pp. 55-69. 1994.

variação de democracia é marcada pela baixa prestação de contas e incipiente controle, sendo que o presidente eleito personifica o poder popular e apresenta-se como verdadeiro intérprete da vontade do povo. Essa é uma realidade da América Latina, que sistematicamente deposita suas esperanças em pessoas que simbolizam mudanças, ao invés de ideologias políticas capazes de produzir transformações profundas no regime. O Brasil não foge à regra!

A condição paradoxal em que o povo exige do governo a prestação de serviços de qualidade e ao mesmo tempo deposita todas as suas expectativas na figura de um governante não condiz com as democracias de qualidade. Muito menos aponta para a consolidação de um regime que perdure no tempo por seus próprios valores (especialmente pelo fato de os países latino-americanos encontrarem-se debilitados pelas frequentes crises econômicas e políticas). A prosperidade do regime democrático não pode estar sujeita às fórmulas mágicas dos governantes de ocasião. É fundamental que se invista em políticas de longo prazo – discutidas segundo critérios e métodos consagrados – e que se imponha aos representantes e agentes públicos a responsabilidade por seus atos.

A busca por um regime político ideal implica repensar o modelo de administração pública vigente na América Latina. A capacidade de gestão do Estado deve ser ampliada para que contemple as reais necessidades da população. As respostas neoliberais de um Estado mínimo, concernentes à privatização das funções públicas e à terceirização de serviços públicos não essenciais, são insuficientes para se alcançar uma verdadeira democracia de qualidade (embora concorram para o seu aperfeiçoamento). Isso porque medidas dessa natureza devem vir acompanhadas de instrumentos que tornem o poder público capaz de garantir serviços adequados à população, o que não se dá apenas com a transferência de atribuições. Dito isso, é fundamental que os cidadãos exijam serviços de qualidade, que cobrem dos representantes eleitos a efetiva prestação de contas dos seus atos e que reclamem a adoção de políticas públicas voltadas para as necessidades coletivas.

Aprimorar a governança pública, portanto, reclama a mudança de postura do Estado perante a sociedade, e vice-versa. Vale dizer, a gestão pública deve ser efetiva em termos de resultados e os agentes públicos devem ser genuinamente

responsáveis por suas ações. Sustenta-se que apenas com o resgate de valores públicos (por vezes desprezados) será possível alcançar os preceitos de eficiência administrativa idealizados pela Nova Gestão Pública. É necessário que se perceba que de pouco adianta o estabelecimento de uma infraestrutura adequada sem que se dê a devida atenção ao componente humano. Nesta lógica, o investimento em integridade mostra-se essencial em um modelo de gestão que pretende reforçar a credibilidade das instituições públicas.

Nesse quadro, o alargamento da noção de responsabilidade é elementar para que as democracias possam gerar melhores resultados. Considerando que a concepção burocrática de Estado já não é suficiente para garantir que a Administração Pública alcance o ideal de qualidade esperado, é preciso que, dentro da lógica imposta pelo modelo gerencial de eficiência, os cidadãos tenham condições de controlar efetivamente as ações dos governantes. Para isso, devem dispor de mecanismos de responsabilização claros que extrapolem a esfera judicial e alcancem a responsabilização política. Essa noção, em um ambiente propício à prestação de contas, concorre para que a discricionariedade conferida aos gestores e agentes públicos não se transforme em arbitrariedades. Conforme esclarece PRZEWORSKI, é crucial que se encontre um equilíbrio entre o incremento dos poderes estatais e o controle sobre estes<sup>963</sup>.

Isto posto, denota-se que a atribuição de responsabilidades aos agentes públicos deve vir acompanhada de mecanismos que permitam uma prestação de contas permanente e efetiva (*accountability*). Os cidadãos devem ser capazes de acompanhar as ações de seus representantes e de exigir que as decisões sejam motivadas e transparentes. Significa dizer, é indispensável que o regime democrático conte com instrumentos que garantam o exercício pleno da soberania popular, tornando as ações públicas exclusivas no propósito de beneficiar a população.

---

<sup>963</sup> PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 36.

Conforme se observa na investigação, um dos problemas que decorrem da relação entre representantes e representados (agente-principal) é justamente a assimetria de informações que há entre eles. Ou seja, seguindo o pressuposto que os interesses desses agentes não são coincidentes e que os mesmos não dispõem das mesmas informações, há uma tendência que os representantes eleitos ajam segundo suas preferências individuais, na certeza de que não sofrerão as consequências desta quebra de confiança. Assim, a pretexto de atenderem aos interesses de seus eleitores, esses agentes acabam por exceder o poder que lhes foi outorgado, sem que sofram censuras<sup>964</sup>.

O problema decorre, em parte, pelo incipiente controle sobre os atos dos representantes eleitos durante o exercício dos mandatos, da ausência de transparência sobre suas ações e da certeza da impunidade. Além disso, estes sujeitos contam com uma estrutura montada para se manterem nos cargos, valendo-se das forças políticas e do poder econômico para se reelegerem sucessivas vezes. Segundo defende o Conselho Científico do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), os mecanismos de responsabilização, no contexto da Nova Gestão Pública latino-americana, são elementares para que os Estados possam cumprir os desafios de melhorarem seus desempenhos e de se relegitimarem perante a sociedade<sup>965</sup>.

Para reverter a trajetória negativa de apoio à democracia na América Latina, portanto, é essencial melhorar a relação de confiança entre o Estado e o cidadão. Ou seja, devem ser criados meios para que os políticos (agentes) cumpram o compromisso moral que assumiram perante o seu eleitor (principal). O fortalecimento das instituições públicas, nesse quadro, é capital. Isso implica o estabelecimento de controles internos e externos que confirmem maior responsabilidade pelo exercício da função (não apenas nos períodos eleitorais). Com sensatez habitual, NIETO GARCÍA

---

<sup>964</sup> “La representación democrática se basa en la confianza. Se supone que el pueblo tiene unos ideales y unos intereses y se designa a determinadas personas para que los lleven a cabo. (...) Pues bien, en el ejercicio cotidiano de la democracia se demuestra que estos puntos de partida son ficciones ideológicas. Una vez en el poder, el gobernante cierra su cuaderno programático y, con olvido absoluto de él, actúa como quiere o como puede, defraudando sus promesas más enfáticas”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. *La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste*, n. 11, 2003, p. 101)

<sup>965</sup> CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba. 2000, p. 2.

assume que não é permitido pensar em representação legítima quando os governantes não gozam da confiança dos cidadãos<sup>966</sup>.

O exercício do poder em países que apresentam relevantes desigualdades sociais e controles precários tende à formação de Estados injustos e parciais, favorecendo a corrupção e o abuso de poder. A sedimentação desses cenários (distorcidos) conduz a resultados perversos para as democracias, tornando-as instrumento de dominação social. Dito isso, nota-se que os desafios que cercam a consolidação dos regimes democráticos recém-instaurados são difíceis e complexos.

Os países latino-americanos enfrentam dificuldades para manter o compromisso com a manutenção do regime político na região. Além de uma crescente insatisfação com os rumos políticos, os cidadãos exigem cada vez mais de seus governantes que dediquem esforços para reduzir desigualdades, garantir direitos fundamentais e ampliar a qualidade de vida da população. As constantes crises econômicas, a ineficiência desses Estados em produzir resultados e os expressivos recursos públicos desviados dos cofres públicos imprimem uma desconfiança generalizada sobre as suas capacidades para cumprir seus desígnios.

Inverter esses cenários de descrédito exige ações combinadas que fortaleçam as instituições públicas, que reduzam os déficits democráticos, que assegurem maior igualdade e liberdade, que resgatem valores públicos e que favoreçam o combate à corrupção. É fundamental que as injustiças sejam enfrentadas e os agentes decisores sejam chamados a responder perante a sociedade sobre seus atos e arcar com as consequências de suas ações. A aplicação de punições pelo descumprimento desse pacto de confiança deve redundar em medidas efetivas de responsabilização dos agentes infratores, com repercussões amplas em suas vidas e em suas trajetórias políticas. Além disso, uma alternativa viável refere-se justamente à institucionalização de um modelo de integridade pública que cuide da formação ética dos ocupantes de cargos públicos.

---

<sup>966</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96.

A INTEGRIDADE PÚBLICA COMO ESTRATÉGIA PROMISSORA DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO EM DEMOCRACIAS FRAGILIZADAS: PONDERAÇÕES ANALÍTICAS

Reveladas as interconexões entre democracias deficitárias e corrupção sistêmica, a falta de interesse político para enfrentar essa realidade e os impactos econômicos, sociais e políticos que essas enfermidades produzem nos países, a investigação proporciona em seus dois capítulos finais um debate sobre a integridade pública como uma promissora estratégia de combate à corrupção em democracias fragilizadas.

A abordagem revela que o combate à corrupção em cenários disfuncionais impescinde de transformações sociais profundas e estruturadas, que imponham aos cidadãos e ao Estado a responsabilidade pela sedimentação de uma cultura de integridade. Outrossim, ressalta a importância da formação do caráter individual, atribuindo papel central à família, à escola e às instituições. No que toca às empresas privadas, demonstra que estas possuem papel primordial na prevenção da corrupção. Além de cumprirem função social relevante, devem ser capazes de estimular em seus funcionários posturas íntegras e de estabelecer limites de atuação nas interações com o poder público. Nesse quadro, os resultados alcançados indicam que as relações promíscuas entre agentes públicos e privados são faces da mesma moeda, sendo que não se deve esperar que as instituições públicas atuem isoladamente para coibir e prevenir práticas corruptas.

No que tange à gestão administrativa, a investigação evidencia a premência de se alcançar o equilíbrio entre os modelos burocrático (focado em procedimentos) e gerencial (focado em resultados). Nesse sentido, assinala que as modernas técnicas importadas da iniciativa privada não foram acompanhadas de soluções para os dilemas éticos, fazendo com que os agentes públicos não respondessem a estímulos que propiciassem a prestação de um serviço de qualidade. Por outro lado, a alta discricionariedade atribuída aos gestores impôs uma espécie de flexibilização gradativa dos princípios que regem o Estado de direito, incorrendo em uma contínua refração aos pressupostos básicos do direito administrativo. A integridade pública, nesse contexto, surge como um ingrediente de resgate da confiança pública e

ressignificação do papel estatal, conferindo ao princípio da eficiência um componente valorativo, que implica a contemplação de fatores éticos e morais para a sua correta aplicação.

No panorama traçado, o componente humano ganha especial destaque, em contraposição aos rígidos processos de trabalho observados no poder público. À capacidade técnica dos agentes públicos selecionados em disputados concursos de provas e títulos, associado ao mérito e à eficiência, adicionam-se fatores peculiares, como: a avaliação sobre a idoneidade moral dos pleiteantes aos cargos públicos e a capacitação e formação contínuas após sua integração ao serviço. Neste horizonte, ganha significado o estabelecimento de uma infraestrutura administrativa ética que enalteça as funções de controle, orientação e gestão.

Esse quadro evolutivo implica a adesão a valores e regras que extrapolam os marcos de gestão da integridade (fundamentais), a fim de se alcançar os aspectos gerenciais (complementares), propriamente ditos. Outrossim, passa-se a aceitar que o fomento da integridade pública operada no contexto organizacional exorta que se estime os impactos quanto aos fatores internos e externos. Isto é, a consideração sobre o clima organizacional e os fatores econômicos, políticos e sociais aptos a influenciarem os objetivos institucionais. Com isso, demonstra-se a pertinência do estabelecimento de uma política de integridade para o serviço público, conforme instrumentos e modelos reconhecidos e testados internacionalmente. Finalmente, deduz-se que há espaço para a definição de uma política de integridade no atual modelo administrativo brasileiro.

Dentre os fatores indispensáveis a uma política de integridade efetiva, constata-se a essencialidade do apoio e comprometimento da alta administração dos órgãos estatais, a institucionalização de unidades dedicadas à promoção da integridade (com liberdade de atuação e recursos humanos e materiais necessários ao encargo), a análise, avaliação e gestão dos riscos, além de seu monitoramento contínuo (de modo que as ações programadas sejam efetivamente realizadas pelas demais unidades organizacionais). À vista disso, esses fatores devem contribuir para a edificação de sistemas políticos, jurídicos e administrativos vigorosos e genuínos,



assim como a sedimentação de uma cultura organizacional de integridade que assegure a transparência e a prestação de contas.

Concretamente, a investigação dedica espaço para a análise de três temas indispensáveis ao sucesso de uma política de integridade: i) a ética administrativa e a conduta dos agentes públicos; ii) o conflito de interesses; e iii) a responsabilização dos agentes públicos. Primordialmente, reconhece a importância dos códigos de comportamento para que se produzam ambientes saudáveis. Com isso, defende a importância da assunção de compromissos éticos pelos agentes públicos e da adoção de condutas capazes de resgatar valores, engrandecer a relevância da função pública e providenciar respostas e resultados satisfatórios. Nesse cenário, identifica que a formatação dos códigos de comportamento precisa contar com a ampla participação dos funcionários para sua construção, espaços para a discussão de dilemas éticos, programas de capacitação continuados voltados à promoção da ética, políticas de comunicação efetivas e, fundamentalmente, o estabelecimento de incentivos para a aplicação desses instrumentos, além da previsão de consequências pela inobservância dos postulados assumidos individual e coletivamente.

No que toca à definição, identificação e tratamento das situações de conflito de interesses, a investigação certifica sua relevância para o sucesso das políticas de integridade. Ao enfrentar o assunto, apura sua estreita relação com as práticas corruptas e sua capacidade indesejada de afetar a confiança institucional, a legitimidade e a credibilidade do poder público. Demonstra que até mesmo a aparência e a potencialidade do conflito de interesses já são suficientes para macular as instituições e desacreditar suas ações. No caso do conflito real, verifica a sobreposição do interesse privado sobre o público, sucedendo a interferência direta no funcionamento dos governos democráticos e a violação do princípio da moralidade, caracterizada pela ofensa ao dever de lealdade que o agente público deve guardar com a Administração. Além disso, confere atenção para os cuidados que devem cercar a utilização de informações privilegiadas e as decorrências de seu uso indevido.

Por fim, a investigação dedica espaço ao estudo sobre os sistemas de responsabilização dos agentes públicos em contextos de prevenção e fortalecimento da integridade. O exame revela que, em cenários de intolerância com desvios, é fundamental conferir responsabilidades e indicar os responsáveis por um serviço público de qualidade. Além disso, expressa que punir aqueles que insistem em transgredir deve ser um compromisso assumido pelos Estados democráticos. Nesse sentido, conclui que a responsabilização, em uma visão de integridade, não deve ostentar baliza eminentemente repressiva. Mais do que punir os agentes infratores, os sistemas de responsabilização, em uma perspectiva inovadora, devem primar pela consolidação do direito do cidadão a uma administração ética, íntegra e confiável. Significa dizer: o Estado deve assumir a relevante função de orientação e prevenção, garantindo que não ocorram condutas indesejadas.

Essa assertiva, repisa-se, decorre da constatação de que há um relativo insucesso dos mecanismos de comando e controle coercitivo-punitivos no combate à corrupção nas democracias fragilizadas. A ineficácia das medidas ancoradas nesses sistemas de garantias revela que o endurecimento das leis, relativamente à criminalização de condutas e o agravamento das sanções, não é capaz, isoladamente, de impedir que pessoas, empresas e agentes públicos pratiquem atos corruptos. Igualmente, mostram-se insuficientes para identificar, condenar e encarcerar os culpados, o que reforça o sentimento de impunidade que impera nessas sociedades. Essa compreensão, portanto, impõe a necessidade de aprimoramentos dos sistemas de responsabilização, além de uma maior sinergia entre os instrumentos de prevenção e repressão para o enfrentamento do fenômeno da corrupção.

Diante das conclusões apresentadas, que contemplam as principais discussões travadas nesta investigação, é razoável afirmar que a corrupção sistêmica possui a alta capacidade de afetar negativamente os alicerces em que se sustentam as democracias contemporâneas. Ao ruir esses pilares, os sistemas políticos, jurídicos e administrativos tornam-se disfuncionais, produzindo movimentos progressivos de descrédito e desconfiança quanto à capacidade do Estado em cumprir sua finalidade política e social. Resgatar essa confiança exige a ressignificação da função pública. A integridade, nesta acepção, notabiliza-se como elemento-chave para uma administração ética e de qualidade, dedicada exclusivamente ao interesse público.

Outrossim, ante a incapacidade do poder público em coibir práticas corruptas, a investigação demonstra que medidas de natureza preventiva constituem caminhos promissores, mas ainda pouco explorados nos países com déficits democráticos. Sem desconsiderar a importância de uma atuação abrangente, coordenada e efetiva de repressão à corrupção, é essencial que as atenções estejam voltadas aos problemas estruturais que contribuem para a institucionalização da corrupção nas democracias de baixa qualidade. É primordial que se ataque a raiz do problema, a fim de impedir que o cenário de corrupção se consolide e coloque em dúvida a legitimidade e capacidade de entregas do Estado.

Nessa perspectiva, a investigação revela que o Brasil dispõe de instrumentos propícios ao enfrentamento da corrupção. Ademais, constata a prevalência de instituições de Estado independentes e robustas, a presença de uma legislação adequada e abrangente e a destinação de recursos financeiros e humanos para combater a corrupção. Contudo, os debates indicam ser fundamental que os esforços sejam redirecionados para uma atuação preventiva e que sejam estabelecidas estratégias que favoreçam ambientes organizacionais orientados por valores públicos.

Repensar a forma de atuar da Administração Pública, nessa perspectiva, é primordial para a melhora da qualidade democrática. As intervenções a serem promovidas nos sistemas administrativos devem implicar a consolidação de estandartes de integridade e altos padrões de ética e conduta. Essas providências devem repercutir na valorização do agente público, no gerenciamento dos conflitos verificados entre os interesses público e privado e na responsabilização efetiva dos transgressores.

Conferir crédito aos instrumentos, processos e estruturas baseados em valores e regras de cunho ético e moral, bem como nos mecanismos de gestão que contemplem uma infraestrutura de integridade, constituem providência capaz de resgatar a confiança da sociedade no poder público, promover uma democracia de qualidade, além de prevenir a corrupção. Não é concebível que países que ostentam graves déficits democráticos, como é o caso do Brasil, continuem apostando tão somente na criminalização de condutas e no agravamento das penas para combater a corrupção, sem que se enfrente os problemas elementares do país, como a

desigualdade social, a precariedade dos serviços básicos oferecidos à população, o abismo educacional (que revelam números alarmantes de analfabetismo) e, principalmente, a falta de compromisso com o interesse público.

## BIBLIOGRAFIA

### A) Livros e Artigos

ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 2, 401-419, 2005.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç. Responsabilidad de los empleados públicos. Competencias autonómicas y locales en materia de régimen disciplinario. *Revista Catalana de Derecho Público*, n. 45, 2012, pp. 154-168.

ALBRECHT, W. Steve; ALBRECHT, Chad O.; ALBRECHT, Conan C.; ZIMBELMAN, Mark F. *Fraud Examination*. 4ª ed. Ohio: Cengage Learning, 2012.

ALBUQUERQUE, Armando; TEIXEIRA, Allison Cassimiro; SOARES, Gabriela de Souza; FÉLIX, Marconi Lustosa. Transição Política e Legado Autoritário: algumas reflexões acerca da violência policial no Brasil pós-redemocratização. *Revista de Direito e Desenvolvimento*, v. 2, n. 4, pp. 15-38, 2011.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. *Centro de Estudios Constitucionales*, pp. 25-42, 1995.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO, Ivo Teixeira. Corrupção e Judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, v. 7, pp. 75-98, 2011.

ALLIANCE FOR INTEGRITY. *No Excuses! Combatendo as 10 desculpas mais comuns para um comportamento corrupto: um guia de bolso para a integridade profissional*. São Paulo, 2016.

ALMEIDA, Alberto Carlos. *A Cabeça do Brasileiro*. São Paulo: Record, 2007.

ALTMAN, David; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Más allá de la Poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, pp.83-105, 1999.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil: 1964-1984*. Bauru: Edusc, 2005.

ANTLOGA, Carla Sabrina; FERREIRA, Rodrigo R. Uma Nova Perspectiva de Pensar e Investigar a Qualidade de Vida no Trabalho. In: FERREIRA, Mário César. *Qualidade de vida no trabalho: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores*. 2011, Brasília: LPA, 2011.

ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. La cuestión prejudicial administrativa desde la perspectiva del ordenamiento administrativo. In: ORTIZ BLASCO, Joaquín; MAHILLO GARCÍA, Petra. *La responsabilidad penal de la Administración pública*, Fundación Democracia y Gobierno Local Barcelona, pp. 127-220, 2010.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. *Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual*. Cadernos n. 44, Brasília: ENAP, 2016.

ARGANDOÑA, Antonio. Conflicto de intereses: el punto de vista ético (documento de Investigación). *IESE Business School Working Paper*, Universidad de Navarra, n. 552, pp. 1-19, 2004.

ARMSTRONG, Elia. Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. *United Nation, Department of Economics and Social Affairs*, pp. 1-11, 2005.

ARTURI, Carlos Schmidt. O Debate Teórico sobre Mudança de Regime Político: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, pp. 11-31, 2001.

AYMERICH Cano, Carlos. *Un problema pendiente. La anulación de los contratos administrativos afectados por actos de corrupción*. Navarra: Aranzadi, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*, Brasília: Edições Câmara, 2012.

BARBOZA, Márcial Noll. O Combate à Corrupção no Mundo Contemporâneo e o Papel do Ministério Público. In: ALBUQUERQUE, Mário P. (Ed.). *O papel do Ministério Público do Combate à Corrupção*, Brasília: MPF, 2006.

BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. A corrupção como fenômeno sociocultural: mecanismos de atenuação e contenção. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, pp. 19-44, 2017.

BARGUEÑO, Manuel Martínez. Informe Nolan (Normas de conducta de la vida pública). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, n. 5-6, pp. 209-214, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional: ponderações, direitos fundamentais e relações privadas*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (*Syn*) *thesis*, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. *The Journal of Political Economy*, v. 81, pp. 169-217, 1968.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. *Motivação nas organizações*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

BERMEO, Nancy. Rethinking Regime Change. *Comparative Politics*, v. 22, n. 3, pp. 359-377, 1990.

BERTÓK, János. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, pp. 143-159, Paris, 2000.

BILHIM, João; RAMOS, Ricardo; PEREIRA, Luís Miguel. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 14, pp. 91-125, 2015.

BOBBIO, Norberto. *Era dos direitos*. 7ª reimpressão. São Paulo: Elsevier Brasil, 2004.

BOHARA, Alok K.; MITCHELL, Neil.; MITTENDORFF, Carl F. Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross - Country Investigation. *The Policy Studies Journal*, v. 32, n. 4, pp. 481-499, 2004.

BOEHM, Frédéric. Códigos de comportamiento para la administración pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 14, pp. 68-89, 2015.

BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. Corrupción y Anticorrupción: una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, v. 11, n. 21, pp. 45-72, 2009.

BONFIM, Manoel. *América Latina. Males de origem*, Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BOWDEN, Peter. A Comparative Analysis of Whistleblower Protections. *Australian Journal of Professional and Applied Ethics*, v. 8, n. 2, pp. 1-14, 2006.

BREI, Zani Andrade. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 3, pp. 103-115, 1996.

BRUNETTI, Aymo; KISUNKO, Gregory; WEDER, Beatrice. *Institutional obstacles to doing business: region-by-region results from a worldwide survey of the private sector*. n. 1759. The World Bank, 1997.

BULL, Martin J.; NEWELL, James L. *Corruption in contemporary politics*. London: MacMillan, 2003.

BUNCE, Valerie. Quand le lieu compte spécificités des passés autoritaires et réformes économiques dans les transitions à la démocratie. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 4-5, pp. 633-656, 2000.

BUSTOS GISBERT, Rafael. La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 67-85, 2004.

BUSTOS GISBERT, Rafael. Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y realidad constitucional*, n. 19, pp. 135-161, 2007.

BUSTOS GISBERT, Rafael. Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional. *Teoría y realidad constitucional*, n. 25, pp. 69-109, 2010.

BUSTOS GISBERT, Rafael. Corrupción política y derecho. In: DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; BECHARA, Ana Elisa Libertadores S. (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Centro de Estudios Brasileños. Salamanca: Universidad de Salamanca, pp. 57-72, 2013.

CALABRESI, Guido; MELAMED, A. Douglas. Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral. *Harvard law review*, pp. 1089-1128, 1972.

CAMPOS ACUÑA, María Concepción. Códigos éticos y buen gobierno local en la Ley de Transparencia. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, pp. 72-87, 2015.

CARDIA, Nancy. Transições Políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia - os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Coord.). *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia: relatório final*. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência da USP, pp. 10-38, 1999.

CASTILHO, Diego Gomes. Whistleblowing: Principais Características e vantagens. O que o Brasil efetivamente está perdendo. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017.

CASTILLO BLANCO, Federico A. Los deberes de los funcionarios público. In: Sánchez Morón, Miguel (Ed.). *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª ed., Valladolid: Lex Nova, 2008.

CASTILLO BLANCO, Federico A.; IDELFONSO HUERTAS, Rosa María. La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social, *Revista de Administración pública*, n. 158, pp. 7-50, 2002.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, v. 158. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.



CASTRO, Ricardo Silveira. Continuidade Autoritária no Constitucionalismo Brasileiro: jurisdição constitucional em foco. *Interfaces Jurídicas*. v. 5, n. 1, pp. 69-80, 2015.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BORBA, Pedro dos Santos. Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, pp. 375-405, 2012.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. La gobernanza hoy: introducción. In: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1ª ed. Madrid: INAP, pp. 11-36, 2005.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista de Sociologia e Política*. v. 25, pp. 83-106, 2005.

COELHO, João Gilberto Lucas. O Processo Constituinte. In: GURAN, Milton (Ed.). *O Processo Constituinte: 1987-1988*. Brasília: Agil, pp. 41-60, 1988.

COLES, Robert. *Filhos éticos e responsáveis*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. *Agora: Cuaderno de Estudios Políticos*, v. 4, n. 8, pp. 11-122, 1998.

COONTZ, Phyllis. The Responsible Conduct of Social Research. In: YANG, Kaifeng; MILLER, Gerald J (Ed.). *Handbook of Research Methods in Public Administration*. New York: CRC Press, 2008.

COSTA, José Armando. *Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar*, 6ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2011.

COOPER. Terry L. *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role*, 4ª ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

COOPER, Andrew F. The Making of the Inter-American Democratic Charter: a case of complex multilateralism. *International Studies Perspectives*, v. 5, n. 1, pp. 92-113, 2004.

DA MATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DAHL, Robert Alan. *La Poliarquia: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos, 1989.

DAHL, Robert Alan. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 1999.

DE LA TORRE, Ignacio Berdugo Gómez; BECHARA, Ana Elisa Libertadores S. (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano-brasileña*. Centro de Estudios Brasileños. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013.

DE MICHELLE, Roberto. *Los conflictos de intereses en el Sector Público*. Proyecto Alianza por la Transparencia - Fortalecimiento de los Órganos de Control. Guatemala: Acción Ciudadana, 2004.

DE MORAES, Thiago Perez Bernárdez; DA SILVA TORRECILLAS, Geraldo Leopoldo. Corrupción en la Función pública: un estudio sobre correlaciones entre corrupción, calidad de la democracia, gobernanza, desigualdad de renta y desempleo en el mundo (2008-2012). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 6, n. 1, pp. 15-33, 2015.

DELLA PORTA, Donatella. and VANNUCCI, Alberto. The 'Perverse Effects' of Political Corruption. *Political Studies*, v. 45, pp. 516-538, 1997.

DI PALMA, Giuseppe. How Crafting Can Help the Transfer of Loyalties. cap. 4. In: *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Los Angeles: University of California Press, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Atlas.

DIAMOND, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DIAMOND, Larry. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Henty Holt, 2008.

DÍAS MUIÑA, Manuel; MURILLO GARCÍA-ATANCE, Ignacio. La Ética Administrativa: elemento imprescindible de una buena administración. *Revista Aragonesa de Administración pública*, n. 32, pp. 133-170, 2008.

DIEGO BAUTISTA, Óscar. Los códigos éticos en el marco de las Administraciones públicas: valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, n. 65, pp. 123-154, 2007.

DIEGO BAUTISTA, Oscar. De la res pública a la res privada ¿realmente no hay alternativa? *Dilemata*, año 1, n. 1, pp. 137-151, 2009a.

DIEGO BAUTISTA, Oscar. *Ética pública y buen gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. México: IAPEM, 2009b.

DIEGO BAUTISTA, Oscar; TXETXU, Ausín. *Democracia ética. Una propuesta para las democracias corruptas (introducción)*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México, 2014.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 1996.

DOS SANTOS, Luiz Alberto; GRAEF, Aldino; GUERZONI FILHO, Gilberto; FIER, Florivaldo. Contratação e Nepotismo. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos das Transparência: análise dos componentes de um sistema de integridade*. São Paulo: Unicamp, 2002.

DUNN, John. Situating Democratic Political Accountability. In: PRZEWORSKI, Adan., STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 239-344, 1999.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La Corrupción del Agente Público Extranjero e Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (Anotaciones para un Derecho Penal globalizado). In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 227-240, 2004.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARAZMAND, Ali. Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization. *International Review of Administrative Sciences*, v. 68, n. 1, pp. 127-143, 2002.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; DOS SANTOS, Lucas Maia; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Pregão Eletrônico versus Pregão Presencial: estudo comparativo de redução de preços e tempo. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, v. 16, n. 1, pp. 48-62, 2011.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antônio. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. Tese de Doctorado. Universidad de Salamanca, 2010.

FERREIRA, Mário César. *Qualidade de vida no trabalho: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores*. Brasília: LPA, 2011.

FIORAVANTI, Maurizio. *Los Derechos Fundamentales: Apuntes de Historia de las Constituciones*. Madrid: Trotta, 2016.

FOLGUERA FONDEVILA, Roger. La fiscalización de los conflictos de interés. *Revista Auditoría pública*, n. 70, pp. 97-103, 2017.

FORGIONI, Paula Andrea. *Os fundamentos do antitruste*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2012.

FRIDRICZEWSKI, Vanir. *Ação de Improbidade Administrativa e Tutela do Meio Ambiente*, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. *As Raízes da Corrupção no Brasil: estudos de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GAMBETTA, Diego. Corruption, an analytical map. In: KOTKIN, Stephen; SAJÓ, András (Eds.). *Political corruption in transition: A skeptic's handbook*. Hungary: Central European University Press, pp. 33-56, 2002.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; TOMÁS-RAMON, Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Cívitas, 6ª ed., 1993.

GARCÍA OÑORO, Jairo. Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, n. 41, pp. 15-35, 2012.

GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*. Pamplona: Aranzadi, 2001a.

GARCÍA MEXÍA, Pablo Luis. La ética pública: perspectivas actuales. *Revista de Estudios Políticos*, n. 114, pp. 131-168, 2001b.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad política y responsabilidad penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 52, p. 81-110, 1998.

GARCIA, Ricardo Letizia. *A Economia da Corrupção. Teoria e Evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias do Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado em Economia, Rio Grande do Sul: UFRGS, 2003.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Filosofía, política, derecho. Valencia: Universidad de Valencia, 2001.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. Acerca del concepto de corrupción. In: CARBONELL, Miguel; VÁZQUEZ, Rodolfo (Coords.). *Poder, Derecho y Corrupción*. México: Siglo XXI, 2003.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002a.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002b.

GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e Eficiência Administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito (Tomo I). *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 1, pp. 367-437, 2013.

GHIGNONE, Luciano Taques. Corrupção e Eficiência Administrativa: um exame à luz da análise econômica do direito (Tomo II). *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 2, pp. 1187-1276, 2013.

GIL CALVO, Enrique. Calidad Democrática. Enfoque teórico y posible medición. *Calidad democrática y Buen gobierno*. Federación Española de Municipios y Provincias, pp. 28-52, 2010.

GILMAN, Stuart. C. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: Comparative successes and lessons. *The Word Bank*, pp. 1-76, 2005.

GOMES, Fábio Augusto Reis; DINIZ, Tiago Cançado. *Impactos de Seleção Adversa e Risco Moral sobre a Contratação e o Desempenho dos Servidores Públicos: uma análise do Estado de Minas Gerais*. *EnANPAD*, pp. 1-16, 2006.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? *Economics of Governance*, v.3, n.1, pp. 23-45, 2002.

HEINEMAN Jr, Ben W.; HEIMANN, Fritz. The Long War Against Corruption. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, pp. 75-86, 2006.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HITE, Katherine; CESARANI, Paula. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.

HOLMES, Leslie. Political corruption in central and eastern Europe. *Corruption in contemporary politics*, London: Palgrave Macmillan, pp. 193-206, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.

IGLESIAS ALONSO, Ángel. La lucha contra la corrupción en el sector público en la perspectiva comparada, estudio de caso. In: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; VIVANCOS COMES, Mariano; AHEDO RUIZ, Josu (Coord.). *Calidad democrática, transparencia e integridad*. Navarra: Aranzadi, pp. 267-288, 2016.

IRURZUN MONTORO, Fernando. Ética y responsabilidad en la Administración pública. *Revista Documentación Administrativa*, n. 286-287, pp. 19-111, 2010.

JARAMILLO GABANZO, Nicolas. ¿Existe alguna relación entre la corrupción política y la democracia? Breve reflexión teórica dirigida a establecer sus posibles articulaciones. *Revista Opera*, n. 11, pp. 241-257, 2011.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA MENDIETA, Manuel. La Corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, v. 138, n. 1, pp. 109-134, 2012.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. La Trampa Política: la corrupción como problema de acción colectiva. In: PASTOR SELLER, Enrique; TAMEZ GONZÁLEZ, Gerardo; SAENZ LÓPEZ, Karla Annett Cynthia. (Eds.). *Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa: análisis comparado España-México*. Madrid: Dykinson, pp. 157-174, 2014.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Percepción social de la corrupción en España." *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 12, pp. 169-183, 2008.

JUAN LINZ, J. Del autoritarismo a la democracia. *Centro de Estudios Públicos*, n. 23, pp. 5-58, 1986.

JUAN LINZ, J. Transition to Democracy. *The Washington Quarterly*, v. 13, pp. 143-164, 1990.

JUAN LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? In: JUAN LINZ, J.; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, v. 2, pp 3-87, 1994.

JUAN LINZ, J. *Totalitarian and authoritarian regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

JUAN LINZ, J.; STEPAN, Alfred. *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Rosenthal, Johns Hopkins University Press, 1978.

JUAN LINZ, J.; STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

JUANES PECES, Ángel. Prólogo. In BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

KARL, Terry Lynn. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, v. 23, n. 1, pp. 1-21, 1990.

KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe. Les modes de transition en Amérique Latine, en Europe du Sud et de l'Est. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 128, pp. 285-302, 1991.

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. *Measuring Corruption: Myths and Realities*. The World Bank, 2006.

KAUFMANN, Daniel; VICENT, Pedro C. Legal Corruption. *Economics & Politics*, v. 23, n. 2, pp. 195-219, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. Public administration in Latin America promises, frustrations and new examinations. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, pp. 309-326, 2005.

KLITGAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press, 1988.

KOFMAN, Fred; LAWARREE, Jacques. Collusion in hierarchical agency. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, n. 61, pp. 629-656, 1993.

KRUGMAN, Paul. *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*. New York: W.W. Norton & Company, 2009.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *A theory of incentives in procurement and regulation*. Cambridge: MIT press, 1993.

LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.). *La Corrupción Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. Elecciones sin Democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, n. 24, pp. 159-176, 2004.

LONGO MARTÍNEZ, Francisco. Servicio civil y ética pública. Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid. Noviembre de 2004, p. 15, Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3051/0049925.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 16 de setembro de 2019.

LÓPEZ CALERA, Nicolás. Corrupción, ética y democracia. In: LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.), *La Corrupción Política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 117-135, 1997.

LYMAN, Michael D.; POTTER, Gary W. *Organized Crime*, New Jersey: Prentice Hall, 2000.

SORIA LUJÁN, Daniel. Las democracias con libertades disminuidas en Latinoamérica en el siglo XXI y la Carta Democrática Interamericana: ¿Dos modelos de democracia en la región?, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, n. 75, pp. 57-74, 2015.

MAURO, Paolo. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, pp. 681-712, 1995.

MAURO, Paolo. Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, v. 69, n. 2, pp. 263-279, 1998.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; LIÑÁN, Aníbal Péres. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. *Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, pp. 645-687, 2001.

MALEM SEÑA, Jorge F. El Fenómeno de la Corrupción. In: LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier; ÁLVAREZ MEDINA, Silvina (Eds.), *La Corrupción Política*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.

MALEM SEÑA, Jorge Francisco. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa, 2003.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las Consecuencias sobre el Régimen de las Interrupciones Presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, v. 49, pp. 31-50, 2008.

MARTÍNEZ CHÁVEZ, Víctor Manuel. *La ética como factor primordial de la función pública*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá. Octubre de 2003, Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047706.pdf>. Acessado em 2 de julho de 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILLER, Hugh T; FOX, C Charles J. *Postmodern Public Administration*. New York: Routledge, 2007.

MONTINOLA, Gabriella R; JACKMAN, Robert W. Sources of Corruption: A Cross-Country Study. *British Journal of Political Science*, v. 32, n. 1, pp. 147-171, 2002.

MORAES, João Quartim de. Les militaires et les Régimes Politiques au Brésil de Deodoro à Figueiredo (1088-1979). *Institut D'études Politiques de Paris*, Paris. 1982.

MORALES QUIROGA, Mauricio. Corrupción y democracia: América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y política pública*, v. 18, n. 2, pp. 205-252, 2009.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 273, pp. 485-490, 2016.

MORLINO, Leonardo. Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 35, pp. 7-61, 1986.

MORLINO, Leonardo. *Democracias y Democratizaciones*. Madrid: CIS, 2009.

MORLINO, Leonardo. Legados Autoritários, Política do Passado e Qualidade da Democracia na Europa do Sul. In: Pinto, Antônio Costa; Martinho, Francisco Carlos (Orgs.). *O Passado que não Passa: A Sombra das Ditaduras na Europa do Sul e na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MORLINO, Leonardo. *La Calidad de las Democracias en América Latina*. Costa Rica: Informe para IDEA Internacional, 2014.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. La regulación de los conflictos de intereses y el buen gobierno en el Perú. *IUS ET VERITAS*, v. 29, n. 49, 2014

MUNCK, Geraldo L.; LEFF, Carol Skalnik. Modes of Transition and Democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective. *Comparative Politics*. v. 29, n. 3, pp. 343-362, 1997.

MURIEL PATINO, María Victoria. Aproximación macroeconómica al fenómeno de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 27-39, 2004.

NARVÁEZ, Darcia; REST, James. The four components of acting morally. In: KURTINES, William M.; Gewirtz, JACOB L. *Moral behavior and moral development: An introduction*. New York: McGraw-Hill, pp. 385-400, 1995.

NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. In: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coord.). *La Corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, pp. 45-50, 2000.



NEVADO-BATALHA MORENO, Pedro Tomás. Cumplimiento de la legalidad en la Nueva cultura de Gestión pública: propuestas y realidades en la lucha contra la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 87-107, 2004.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Corrupción en la España democrática. Barcelona: Ariel, 1997a.

NIETO GARCÍA, Alejandro. *La nueva organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1997b.

NIETO GARCÍA, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, n. 11. 2003.

NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al “public compliance”: sobre la prevención de la corrupción en las Administraciones públicas. In: BETEGÓN CARRILLO, Jerónimo; PÁRAMO ARGÜELLES, Juan Ramón (Coord.). *Derecho, confianza y democracia*. Albacete: Editorial Bomarzo, pp. 105-130, 2013.

NINOU GUINOT, Carmen. Transición y consolidación democrática en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Época, n. 82, pp. 107-136, 1993.

NOLAN, Lord. Normas de conduta para a vida pública (Tradução de standards in public life. London: HMSO, 1995), *Cadernos ENAP*, n. 12, pp. 1-143, 1997.

NUNES, Pedro. Conflitos de Interesse: reflexões ao regime do pós-emprego público. *Economia Global e Gestão*, v. 15, n. 2, pp. 137-157, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos*, n. 56, pp. 19-36, 1989.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos CEBRAD*, v. 36, pp. 123-145, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative democracy, *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, pp. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 51, pp. 37-61, 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, pp. 34-54, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. *Disonancias: Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe. *Transiciones desde un Gobierno Autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. v. 4. Buenos Aires: Paidós, 1988.

OCDE. *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Papers, n. 14, 1996.

OCDE. *Construindo a Confiança pública: medidas éticas nos países da OCDE*. Notas sobre Políticas de Administração Pública, n. 7, 2000a.

OCDE. *Confianza en el Gobierno: medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. México, 2000b.

OCDE. *La Gestión de Los Conflictos de Intereses en el servicio público: líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid, 2004.

OCDE. *Managing conflict of interest in public service: a toolkit*. Paris, 2005.

OCDE. *La Modernización del Estado: camino a seguir*. Madrid: INAP, 2006.

OCDE. *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009.

OCDE. *Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Brasileira: gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra*. Sumário Executivo, 2011.

OCDE. *Transparency and Integrity in lobbying*. Paris, 2013.

OCDE. *Recomendação do Conselho para a Melhoria da Qualidade da Regulação Pública da OCDE em Matéria de Contratos Públicos*. Direção para Governança Pública e o Desenvolvimento Territorial, 2015.

OCDE. *Integridade pública: uma estratégia contra a corrupção*. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública, 2017.

OCDE. *Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México: respondiendo a las expectativas de los ciudadanos*, 2019.

OHLWEILER, Leonel Pires. Improbidade Administrativa por conflito de Interesses: O caso dos auditores-fiscais da Receita Federal. In: LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller (Orgs.). *Temas Polémicos da Jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: matéria de corrupção e improbidade administrativa – estudos de casos*, v. 3, Porto Alegre: TJRS, pp. 177-202, 2017.

OLIVEIRA, Armando Albuquerque; MARTINS, Tiago Misael de Jesus. Fragilidades da Democracia Brasileira na Nova República: o difícil caminho da consolidação. In: OLIVEIRA, Armando Albuquerque; RONCAGLIOLO, Yamandu Acosta (Eds.). *Teorias da Democracia e Direitos Políticos*. Florianópolis: CONDEPI, pp. 130-149, 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa. *Revista Brasileira de Estudos da Função pública*, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, pp. 79-141, 2014.

OLIVEIRA PRADO, Mario. Hacia una sociología de la corrupción. *Revista Probidad*, v. 16, pp. 7-10, 2001.

OMAR CANDA, Fabián. La responsabilidad de los funcionarios públicos. *Documentación administrativa*, n. 269-270, pp. 341-366, 2004.

OSTERFELD, D. *Prosperity versus Planning. How Government Stifles Economic Growth*, New York: Oxford University Press, 1992.

OTTAWAY, Marina. Democracy Challenged. The rise of Semi-authoritarianism. *Carnegie Endowment for International Peace*, pp. 3-27, 2003.

PABLOS TEIJEIRO, José María; BIEDMA FERRER, José María. La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, n. 10, pp. 1-18, 2013.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, v. 43, n. 1, pp. 415-458, 2014.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability Social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique (Ed.). *Controlando la política*. Cap. 1. Buenos Aires: Temas, pp. 23-52, 2002.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. *Revista USP*, v. 9, pp. 45-56, 1991.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violence et consolidation démocratique au Brésil. *Linges*. v. 2, n. 25, pp. 129-139, 1995.

PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara, 2004.

POPPER, Karl Raimund. *Conjecturas e Refutações*. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, New York: Aspen Publisher, 2011.

POU MUNT, Guillermo. Integración de la ética en la gestión de las personas y los medios para lograr la sostenibilidad del cambio. *Cuadernos de Difusión*, v. 10, n. 18-19, pp. 79-90, 2005.

PRATS I CATALÀ, Joan. Derecho y management en las administraciones públicas. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, n. 26, pp. 130-143, 1993.

PRATS I CATALÀ, Joan. Servicio civil y gobernabilidad democrática. *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, n. 1, pp. 21-68, 1998.

PRATS I CATALÀ, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. 2ª ed. Madrid: INAP, 2005.

PRIETO ROMERO, Cayetano. Medidas de transparencia y ética pública: los códigos éticos, de conducta o de buen gobierno. *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, pp. 315-347, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence. (Eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. v. 3. Madrid: Paidós, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro Vicente. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?, *Revista Más Poder Local*, n. 12, pp. 14-22, 2012.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REIS, Cláudio Araújo; ABREU, Luiz Eduardo. Administrando Conflitos de Interesses: esforços recentes no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, ano 45, n. 180, pp. 161-173, 2008.

RIAL, Juan. Les transitions en Amérique Latine au seuil des années quatre-vingt-dix. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 128, pp. 303-319, 1991.

RIJCKEGHEM, Caroline Van; WEDER, Beatrice. Corruption and Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? *Work Paper, International Monetary Fund*, pp. 1-56, 1997.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. Corrupción y Contratos Públicos: las respuestas europea y latinoamericana. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 109-125, 2004.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 241-276, 2004.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual. *Revista Xurídica Galega*, n. 37, pp. 37-77, 2002.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando. ¿Puede el Derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del Derecho. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, pp. 15-26, 2004.

ROMÁN-MASEDO, Laura. La cultura organizativa y la ética pública. In: OLÍAS DE LIMA, Blanca (Coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall, pp. 223-251, 2001.

ROSÁRIO, Wagner Campos Ética na Educação: a importância da educação como ferramenta de transformação de um país. In: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (Coord.). *Educação em Pauta: uma agenda para o país*. Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La Corrupción y Los Gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001a.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Desarrollo y Corrupción. *Gestión y análisis de políticas públicas*, v. 21, pp. 5-21, 2001b.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Economía Política de las Raíces de la Corrupción: Investigación y políticas públicas. In: SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira (Coord.). *Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

RUSTOW, Dankwart A. Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics*, v. 2, n. 2, pp. 337-363, 1970.

SALCEDO AQUINO, Roberto. Rendición de cuentas en el diseño, vigencia y transparencia de la gobernabilidad democrática". *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública*, Ciudad de Guatemala, pp. 1-16, 2006. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/4307/0055716.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 2 de julho de 2019.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*. Madrid: Espasa Calpe, 1991.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho de la función pública*. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2013.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. Conflictos de Interés. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, n. 1, pp. 55-73, 2011.

SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar. Compliance e partidos políticos: novo modelo para o combate da corrupção e da captura do estado. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como Fenômeno Supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017.

SANZ MULAS, Andrés. Breves Reflexiones sobre Ética y Administración pública. *Observatorio de los Servicios Públicos*. Escuela de Relaciones Laborales de la UCM/FSAP, 2011.

SARTORI, Giovanni. Democracia. *Revista de Ciencia Política*. Pontificia Universidad Católica de Chile, v. 13, n. 1, pp. 117-151, 1991.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza, 1992.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Buenos Aires: REI, 1998.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, pp. 13-28, 1999.

SCHELAVIN, José Ivan. *Ações de Controle do Crime Organizado: Dimensões do Fenômeno e Desafios ao Sistema Penal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado, Florianópolis: UFSC, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row, 1975.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY Robert W. Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 108, n. 3, pp. 599-617, 1993.

STIGLITZ, Joseph. E. Information and the Change in the Paradigm in Economics. *American Economic Review*, v. 92, n. 3, pp. 460-501, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SICA, Leonardo. *Direito Penal de Emergência e Alternativas à Prisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SMITH, Adam. *La Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza, 2004.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. O Golpe de 64. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; D'ARAUJO, Maria Celina (Orgs.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 9-51, 1994.

SOARES, Luis Eduardo. Crime Organizado. In: AVRITZER, Leonardo, BIGNOTTO, Newton, GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*, Belo Horizonte: UFMG, pp. 405-412, 2008.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Vida e morte da ditadura: 20 anos de autoritarismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.

SOUZA, Fábio Jacinto Barreto; MELLO Jr, Edson. Gestão da força de trabalho na Administração Pública federal. In: SERRANO, André Luiz Marques; FRANCO, Víthor Rosa; CUNHA, Raissa Damasceno; IWAMA, Gabriela Yukari; GUARNIERI, Patricia. (Coord.). *Dimensionamento na Administração Pública Federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho*. Brasília: Enap, 2018.

STEPAN, Alfred. Introdução. In STEPAN, Alfred. (Org.). *Redemocratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1988.

STEVENS, Betsy. Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behavior. *Journal of Business Ethics*, v. 78, n. 4, pp. 601-609, 2008.

TAIT, John. A strong foundation: report of the task force on public service values and ethics. *Canadian Public Administration*, v. 40, n. 1, pp. 1-78, 1997.

TANZI, Vito. Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers. International Monetary Fund Fiscal*, 1998.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corrupción, inversión pública y crecimiento. *Gestión y Análisis de Políticas públicas*, n. 21, pp. 73-82, 2001.

TAYLOR, Matthew M. Corrupção no Brasil: Jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia (Org.). *Temas de Corrupção Política*, São Paulo: Balão Editorial, pp. 137-176, 2012.

THOMPSON, Dennis F. Mediated Corruption: The case of the Keating five. *American Political Science Review*, v. 87, n. 2, pp. 369-381, 1993.

TOMÁS TÍO, José María. La Sociedad Civil contra la Corrupción. *Revista Vasca de Administración pública*, n. 104, pp. 115-162, 2016.

TREVIÑO, Linda Klebe. Ethical decision making in organizations: a person-situation interactionist model, *Academy of management Review*, v. 11, n. 3, pp. 601-617, 1986.

TREVIÑO, Linda Klebe; WEAVER, Gary Richard. *Managing ethics in business organizations: social scientific perspective*. California: Stanford University Press, 2003.

UNODC. *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nation, 2009. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf). Acessado em 28 de janeiro de 2020.

VÁZQUEZ, Rodolfo. Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos. In Méndez-Silva, Ricardo (Coord.), *Lo que Todos Sabemos sobre la Corrupción y algo más*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 211-228, 2010.

VERLEUN, Julieta A. G. *A Teoria do Consumidor e a Teoria dos Incentivos aplicadas a um Plano de Carreiras do Serviço Público Brasileiro: uma abordagem sucinta*. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13, nov., Buenos Aires, pp. 1-50, 2008.

VIANA FILHO, Luís. *O governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; J. Olympio, 1975.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos, 2000.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 1, pp. 53-70, 2011.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. Corrupción pública. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 5, pp. 159-167, 2014.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones públicas*, n. 9, pp. 8-17, 2015.

VILLORIA MENDIETA, Manuel; IZQUIERDO SÁNCHEZ, Agustín. *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos, 2016.

WALLER, Bruce N. *Consider Ethics: Theory, Readings, and Contemporary Issues*. 3ª ed. Edinburgh: Pearson, 2014.

WARREN, Mark. What Does Corruption Mean in Democracy? *American Journal of political Science*, v. 48, n. 2, pp. 328-343, 2004.

WARREN, Mark. La Democracia contra la Corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 193, pp. 109-141, 2005.

WEBER, Max. *¿Qué es la Burocracia?* Buenos Aires: Libros Taurus, 1997.

WEFFORT, Francisco C. *New Democracies, Which Democracies?* Washington: Wilson International Center for Scholars, 1992.

WEI, Shang-Jin. La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?". *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 21, pp. 83-94, 2001.

WHITEHEAD; Laurence. Aspectos internacionales de la democratización. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (Eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, v. 3, Madrid: Paidós, pp. 15-78, 1988.



WHITAKER, Francisco; MICHILES, Carlos; VIEIRA FILHO, Emmanuel Gonçalves; COELHO, João Gilberto Lucas; MOURA, Maria da Glória da Veiga; PRADO, Regina de Paula Santos. *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WHITE, Ellen Gould Harmon. *Educação*. 9ª ed. São Paulo: Casa Publicadora Brasileira, 2010.

WIARDA, Howard J; KRYZANEK, Michael J. *The Dominican Republic: A Caribbean Crucible*. Colorado: Westview Press, 1982.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Ed.). *Latin American adjustment: How much has happened*. Cap. 2. Washington: Institute for International Economics. pp. 90-120, 1990.

WITTMER, Dennis P. Behavioral ethics in business organizations: What the research teaches us. In: O'TOOLE, James; MAYER, Don (Eds.). *Good business: exercising effective and ethical leadership*. Cap. 5. New York: Routledge, pp. 62-73, 2010.

ZAMPIERI, Natália. Criminalização da Política e Politização da Justiça. *Nomos*, v. 34, n. 2, pp. 367-394, 2014.

ZAVERUCHA, Jorge. *Rumores de Sabre: tutela militar ou controle civil?* São Paulo: Ática, 1994.

## B) Legislação, Tratados e Informes

### **Constituições:**

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946, Seção 1, p. 13059. Republicações: *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 25 set. 1946, Seção 1, p. 13319; *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 15 out. 1946, p. 14119.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 janeiro de 1967, Seção 1, p. 953

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988, Seção 1, p. 1.

### **Emendas Constitucionais:**

BRASIL. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1977, p. 4147.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4195.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 out. 1978, Seção 1, p. 16713.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985. Convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 nov. 1985, Seção 1, p. 17422.

### **Leis:**

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de julho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 e inclui hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 2010, Seção 1, p. 1. (Lei Anticorrupção)

BRASIL. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 1965, Seção 1, p. 12755. (Lei de Abuso de Autoridade).

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 1979, Seção 1, p. 12265. (Lei da Anistia).

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 1991, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 1990, Seção 1, p. 25534.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992, Seção 1, p. 6993. (Lei de Improbidade Administrativa).

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993, Seção 1, p. 8269. (Lei de Licitações)

BRASIL. Lei nº 9.982, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2000, Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. “Institui o Código Civil”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2002, Seção 1, p. 1 (Lei do Pregão)

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011, Seção 1, p. 1. (Lei de Acesso à Informação)

BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2011, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mai. 2013, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 ago. 2013, Seção 1, p. 1. (Lei Anticorrupção)

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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 5 ago. 2013, Edição Extra. p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (bullying). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 nov. 2015, p. 1.

### **Projetos de Lei:**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.826, de 18 de fevereiro de 2010. 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: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=DB216542A615B579447070F2A4392AB7.proposicoesWebExterno1?codteor=734764&filename=PL+6826/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DB216542A615B579447070F2A4392AB7.proposicoesWebExterno1?codteor=734764&filename=PL+6826/2010). Acessado em 19 de setembro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 7.528, de 27 de outubro de 2006. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A7B928C9AAB07752CE67E8F9CBEC2523.proposicoesWebExterno1?codteor=422282&filename=PL+7528/2006](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A7B928C9AAB07752CE67E8F9CBEC2523.proposicoesWebExterno1?codteor=422282&filename=PL+7528/2006). Acessado em 3 de julho de 2019.

### **Decretos:**

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.538, de 14 de abril de 1977. Altera a redação do artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4197.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.539, de 14 de abril de 1977. Altera a Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, que regula a composição e o funcionamento do colégio que elegerá o presidente da República. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4197.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.540, de 14 de abril de 1977. Regula a composição e o funcionamento do colégio eleitoral que elegerá o governador de estado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4197.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977. Institui sublegendas para as eleições de senador e prefeito e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4198.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.542, de 14 de abril de 1977. Altera a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, modificada pela Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4198

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.543, de 14 de abril de 1977. Regula a eleição de senador, prevista no § 2º do artigo 41, in fine, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 abr. 1977, Seção 1, p. 4198.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. “Código Penal Brasileiro”. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, de 31 ago. 1940, Seção 1, p. 2391. (Código Penal Brasileiro)

BRASIL. Decreto nº 89.566, de 18 de abril de 1984. Dispõe sobre o estabelecimento de Medidas de Emergência na área do Distrito Federal e nos municípios, que indica, do Estado de Goiás. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 abr. 1984, p. 5668, e retificado no *Diário Oficial da União*, 24 abr. 1984, Seção 1, p. 5779.

BRASIL, Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jun. 1994, Seção 1, p. 9296. (Código de Ética da União)

BRASIL. Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 ago. 1998, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º dez. 2000, Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso ‘c’. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 out. 2002, Seção 1, p. 1.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º fev. 2006, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, Dispõe sobre a vedação do Nepotismo no âmbito da Administração Pública federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jun. 2010, Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 nov. 2017, Seção 1, p. 3.

### **Atos Institucionais:**

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 1964, Seção 1, p. 3193.

BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 1965, Seção 1, p. 11017. Retificação publicada no *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 out. 1965, Seção 1, p. 11353.

BRASIL. Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 1966, Seção 1, p. 1435.

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 1966, Seção 1, p. 14187.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 1968, Seção 1, p. 10801.

### **Resoluções:**

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Resolução nº 1, de 1987.

### **Instruções Normativas:**

BRASIL. Instrução Normativa nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, Estabelece a possibilidade de celebração de Termo Circunstanciado Administrativo (TCA) para a apuração simplificada em caso de extravio ou dano à bem público de pequeno valor. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 fev. 2009, Seção 1, p. 1.

### **Tratados, Acordos e Documentos de Organismos Internacionais:**

CONSEJO DE EUROPA. Convenio Civil sobre la Corrupción. n. 174. BOE de 31 de marzo de 2010, n. 78, sec. I, p. 29967. Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-5259](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-5259). Acessado em 13 de janeiro de 2020.

OEA. Carta Democrática Interamericana. Lima, 11 de setembro de 2001. Disponível em: [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm). Acessado em 27 de março de 2016.

OEA. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, 29 de março de 1996. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acessado em 19 de dezembro de 2019.

OMC. Protocolo que Altera o Acordo sobre Contratos Públicos celebrado em Marraquexe em 15 de abril de 1994. Jornal Oficial da União Europeia. L 68/2, publicado em 7.3.2014. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0307\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0307(01)&from=EN). Acessado em 5 de agosto de 2019.

ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Mérida, 31 de outubro de 2003. Disponível em [https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpobrazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acessado em 12 de março de 2017.

ONU. Pacto Global Os 10 Princípios. New York, 26 de julho de 2000. Disponível em <https://www.pactoglobal.org.br/10-principios>. Acessado em 26 de setembro de 2019.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/TRAT\\_CONST\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf). Acessado em 27 de março de 2016.

UNASUL. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/PROT\\_COMP\\_DE M\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DE M_PORT.pdf). Acessado em 27 de março de 2016.

UNASUL. UNASUR/CMRE/ RESOLUCIÓN N° 2/2014. Santiago, 12 de março de 2014. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES02.2014.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2014.pdf). Acessado em 9 de janeiro de 2020.

UNIÓN EUROPEA (UE). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, em 18 de diciembre de 2000. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). Acessado em 7 de maio de 2019.

UNIÃO EUROPEIA (EU). Livro Branco da Governança Europeia. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/PT/1-2001-428-PT-F1-1.Pdf>. Acessado em 12 de setembro de 2019.

### **Informes:**

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN. *Regulación de Conflictos de Interés*, Informe Final. Santiago, pp. 54-64, 2005. Disponível em: [www.consejoanticorrupcion.cl/informe](http://www.consejoanticorrupcion.cl/informe). Acessado em 26 de setembro de 2019.

LATINOBARÓMETRO 2016. Disponível em: [http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe\\_LB\\_2016.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005843-Informe_LB_2016.pdf). Acessado em 26 de setembro de 2019.

LATINOBARÓMETRO 2018. Disponível em: [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – Índice de Percepção da Corrupção 2016. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table). Acessado em 26 de setembro de 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – Índice de Percepção da Corrupção 2018. Disponível em: <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>. Acessado em 26 de setembro de 2019.

UK. Committee on Standards in Public Life. Guidance: The 7 principles of public life. Published 31 May 1995. (Informe Nolan) Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>. Acessado em 19 de dezembro de 2019.

### **Súmulas, Enunciados e Decisões Judiciais:**

BRASIL. Controladoria Geral da União. Enunciado nº 2, de 4 de maio de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 mai. 2011, Seção 1, p. 22.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 18. Aprovada na Seção Plenária de 13 de dezembro de 1963. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Anexo ao Regimento Interno, 1964, p. 38.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. Aprovada na Seção Plenária de 21 de agosto de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 ago. 2008, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 153. Julgada na Seção Plenária de 29 de abril de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 ago. 2010, pp. 48-49. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf153.pdf>. Acessada em 10 de janeiro de 2020.

### **Periódicos:**

EL PAÍS. *Nem da Rocinha: “Não me arrependo de ter sido traficante. O que você faria no meu lugar?”*. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/13/politica/1520947959\\_760179.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/13/politica/1520947959_760179.html), acessado em 15 de março de 2018.



## RESUMEN EXTENDIDO EN ESPAÑOL <sup>967</sup>

### VISIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

La tesis debate la relación entre democracias deficitarias y corrupción sistémica en países que conviven con bajo crecimiento económico y presenta desigualdad social, sugiriendo alternativas que permitan revertir esas realidades. Así, parte del supuesto que la presencia acentuada de la corrupción significa el fracaso del Estado en el cumplimiento de su finalidad de conceder a los ciudadanos niveles mínimos de calidad de vida y bienestar, lo que repercute fuertemente en el apoyo al régimen democrático<sup>968</sup>.

Ante eso, señala que democracias deficitarias, marcadas por ambientes de escasa transparencia, incipiente participación social, bajos niveles de control, rendición de cuentas precarias y un sistema de responsabilidad ineficiente favorecen la instalación de estructuras corruptas que impiden el desarrollo económico y social. En sentido contrario, revela que democracias consolidadas y de calidad, basadas en sistemas administrativos sólidos, contribuyen de forma decisiva para la prevención de la corrupción. Esos sistemas reconocen la importancia de los valores públicos de probidad, igualdad y justicia. Además, cuentan con instrumentos destinados a reforzar

---

<sup>967</sup> Este resumen en español se produjo con la finalidad de cumplir requisitos formales exigidos para la presentación de la tesis. Con el objetivo de ser fiel al trabajo original, se elaboró a partir de elementos extraídos de la introducción y conclusión de esta investigación.

<sup>968</sup> Conforme esclarece NIETO GARCÍA, "la única corrupción letal es la sistemática, es decir, la integrada en el sistema de tal manera que las instituciones públicas funcionan habitualmente con ella (e incluso no pueden funcionar sin ella) y, sobre todo, cuando no operan los mecanismos de autodefensa." (NIETO GARCÍA, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, n. 11. 2003. p. 94).

la integridad pública, con especial énfasis en los factores de riesgos de la actividad estatal.

El antagonismo existente entre democracia y corrupción indica una relación de codependencia entre los fenómenos. En las democracias apoyadas en valores públicos ejercitados cotidianamente por sus ciudadanos la corrupción es incapaz de afectar a los pilares en los que se fundan los Estados democráticos de derecho. Por su vez, la presencia sistémica de la corrupción presenta el potencial de afectar las bases de sustentación de las democracias representativas, alimentando una espiral negativa que se aleja del interés público. Conforme resalta NIETO GARCÍA, “la corrupción puede ciertamente ocultarse, pero, si no se elimina, se produce algo mucho más grave que un simple deterioro de imagen: se está destruyendo a la democracia”<sup>969</sup>.

En ese sentido, se argumenta que las respuestas presentadas por los gobiernos para solucionar los dilemas sociales no pueden más estar restringidas a la edición de normas simbólicas, de poca efectividad, concernientes a la criminalización de conductas y al establecimiento de controles burocráticos más estrictos. Es necesario repensar la actuación del Estado. La corrupción debe interpretarse como un problema real, sintomático y perjudicial al desarrollo de los países. Ante eso, se asume que la adopción de estrategias de largo plazo y amplio alcance orientadas al fortalecimiento de la actuación de los agentes públicos es fundamental para que se rescate la confianza de la sociedad en el poder público y acercar al ciudadano a la vida política del país<sup>970</sup>.

Con ese propósito, al exponerse el punto de conexión que hay entre democracia y corrupción, se defiende que la inversión en una infraestructura administrativa ética, especialmente el incremento de la integridad pública constituye recurso eficaz de revitalización del modelo democrático. Además, el estudio reconoce la necesidad de un abordaje multidisciplinar sobre el fenómeno de la corrupción que

---

<sup>969</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 93.

<sup>970</sup> Según puntúa BERTÓK, “la confiabilidad de las instituciones públicas y la credibilidad de los funcionarios públicos han continuado siendo elementos vitales de la buena gobernación”. (BERTÓK, János. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, París. 2000. p. 144)

apunte a soluciones combinadas para su enfrentamiento. Esas respuestas pasan por la introducción de incentivos que estimulen comportamientos honestos y que prioricen la actuación preventiva del Estado.

La investigación parte del supuesto que no hay verdades absolutas. Los sucesos relacionados con la democracia y la corrupción demuestran que no existe una fórmula única que pueda indicar soluciones para sus dilemas, teniendo en cuenta que se renuevan en procesos dinámicos con capacidad de influir en sus bases constitutivas. Se observa que son fenómenos que pueden ser percibidos por diversos ángulos y corrientes filosófico-doctrinarias, fundadas en dogmas y suposiciones particulares. Así, se admite que tal vez sea esa diversidad de enfoques lo que hace los temas tan estimulantes y desafiantes. Al fin y al cabo, la falta de consenso intersubjetivo sobre sus causas, consecuencias y alcance es lo que les confiere valor a las discusiones.

La tesis se apoya en la noción de que hay espacio para que órganos y agentes públicos, dentro de la perspectiva de legalidad, moralidad y eficiencia, reflexionen sobre la manera de actuar, favoreciendo acciones de carácter preventivo y orientativo. La alteración de visión en relación con la manera de cómo la Administración actúa en relación con la lucha contra la corrupción figura como elemento central en el debate. Por eso, anuncia que el Estado, a pesar de disponer de los instrumentos necesarios para inhibir esa práctica, concentra sus esfuerzos en medios represivos poco efectivos.

El cambio de postura de la Administración Pública pasa por su fortalecimiento, a través de la internalización de estandartes de integridad, consistentes en el establecimiento de patrones de ética y de conducta, en la valoración de los servidores, en el tratamiento de las situaciones de conflicto de intereses y en la atribución de la responsabilidad a los agentes públicos por un servicio de calidad<sup>971</sup>. Además de la sedimentación de una infraestructura de integridad, se preconiza una atención

---

<sup>971</sup> En complementación, Bertók aclara que “los países en transición y las economías emergentes han tenido que enfrentar un ambiente político, social y económico rápidamente cambiante. El resultado ha transformado valores sociales fundamentales, el marco legislativo y la estructura de las instituciones, elementos que conjuntamente han contribuido a incertidumbre con respecto a la conducta esperada en el servicio público”. (BERTÓK, János. Op. cit., 2000, p. 145)

especial del Estado en cuanto a los instrumentos, procesos y estructuras de la gestión pública, convirtiéndolos en factores determinantes de prevención de la corrupción<sup>972</sup>.

Desde luego, la modernización del servicio público supone la introducción de mecanismos que fortalezcan el modelo de gestión vigente. Para ello, es crucial que se fomente el equilibrio entre los controles (burocracia) y la busca incesante por resultados (eficiencia), sopesándose los riesgos de la actividad. En ese contexto, es fundamental que se confiera mayor importancia al individuo, primando por una buena selección de los agentes públicos y su formación ética. Se debe considerar a estos individuos como fuentes primarias y piezas elementares del modelo administrativo centrado en la integridad. Además, ese protagonismo debe implicar mayores exigencias sobre la calidad del servicio prestado, reforzando el derecho ciudadano por una buena administración.

La novedad de la tesis, por tanto, está en la proposición de una relectura del modelo de gestión adoptado en el servicio público brasileño, consistente con la edificación de una infraestructura de integridad capaz de prevenir desvíos éticos y abusos de poder. Se alega que los valores éticos y morales frecuentemente no se cumplen en detrimento de la eficiencia administrativa. Para revertir esta realidad, se defiende que la definición de marcos de integridad tiene la capacidad de rescatar la confianza del Estado, darle un nuevo significado a su papel ante la sociedad y fortalecer las instituciones públicas. Además, posee la facultad de reducir la discrecionalidad y el monopolio de la decisión, constituyendo medida eficaz de prevención de la corrupción.

Ante esas consideraciones, se observa que el enfoque metodológico aplicado a la investigación consiste en la profundización conceptual sobre democracia y corrupción, así como en las características fenomenológicas asociadas a los temas. En ese contexto de pensamiento cronológico y racional se propone desvelar sus matices y sus relaciones, con el fin de demostrar que cuanto más elevados son los

---

<sup>972</sup> En consonancia con los marcos de integridad presentados por la OCDE, en 2009, definidos en el documento "Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation".

niveles de corrupción, más elevados son los perjuicios a la calidad y madurez de las democracias.

Realizada una cuidadosa revisión bibliográfica, que se vale de consultas a libros, artículos científicos e informes producidos por organismos de comprobada reputación, el lector es llevado al entendimiento de que es primordial la inversión en mecanismos que revitalicen las instituciones públicas, creando incentivos para que los agentes públicos asuman el papel por un servicio público de calidad. A este respecto, la atención a la integridad pública, especialmente la institución de una infraestructura ética tangible representa una alternativa viable para que se incline la balanza en favor del Estado, rescatando la confianza de la sociedad y produciendo resultados que impacten positivamente en la vida de las personas.

De este modo, el objetivo general de la tesis consiste en evaluar la oportunidad de que se incorpore la integridad en el modelo de gestión pública adoptado en Brasil y en cómo esta estrategia tendría la capacidad de contribuir de manera efectiva para la prevención de la corrupción y mejoría de la calidad democrática. Por tanto, se sostiene que el Estado social y democrático de derecho presenta las condiciones e instrumentos necesarios para afrontar las causas de este fenómeno, haciéndose necesaria la reorganización de las estructuras y la institucionalización de medidas concretas que garantizan a los ciudadanos el derecho fundamental a una buena administración.

La investigación doctoral se sirve del método deductivo e histórico-sociológico. Tiene como punto de partida la profundización sobre los aspectos generales que rodean la formación de los Estados democráticos en el período posterior a los regímenes autoritarios ocurridos en América Latina a finales del siglo pasado. Se abordan los matices del fenómeno de la corrupción y sus impactos en los modelos de gestión administrativa contemporáneos. Este camino permite evaluar la presencia de legados autoritarios en el modelo democrático brasileño actual y si hay espacio para que el Estado priorice acciones preventivas en la lucha contra la corrupción.

En ese sentido, la pregunta principal que la tesis pretende responder es: ¿la realineación del modelo de gestión pública brasileña, con el refuerzo de la integridad pública, es capaz de contribuir de forma efectiva a la prevención de la corrupción y a la mejoría de la calidad democrática? De esa manera, la hipótesis central a ponerse a prueba se puede extraer de la siguiente afirmación: el combate a la corrupción concentrado en acciones represivas es ineficaz y compromete la calidad democrática, siendo que el refuerzo de la integridad pública fundado en el establecimiento de una infraestructura ética sólida constituye medida de rescate de la confianza en la Administración Pública en cuanto a la satisfacción del interés público y a la prevención de la corrupción en democracias de baja calidad, como la brasileña.

#### DELIMITACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL DE LA TESIS

La corrupción es un fenómeno “atemporal” y, por lo tanto, observable desde los comienzos de la humanidad, habiendo diversos relatos y fragmentos, incluidos los bíblicos, que se refieren al tema. Consciente de que la finalidad de este trabajo no es la profundización y la investigación de las raíces históricas de la corrupción, el objeto de estudio está limitado en el tiempo debido a la asociación con otros elementos centrales de la investigación, especialmente la democracia, la gobernanza y la integridad pública.

Los Estados modernos occidentales inaugurados por las revoluciones liberales francesa y americana en el siglo XVIII introdujeron un nuevo marco de participación del ciudadano en el poder. Esa coyuntura impuso a los gobernantes la sujeción a la soberanía popular por medio de leyes aprobadas por los representantes elegidos, con el claro propósito de controlar el ejercicio abusivo del poder. Sin embargo, es en el Estado contemporáneo que se observa la mayor evolución de los regímenes democráticos. Especialmente tras la guerra fría, marcada por la caída del muro de Berlín a finales de la década de ochenta, los regímenes democráticos intensificaron la búsqueda por la satisfacción social, constituyendo el período en el que se perciben los debates más significativos sobre la calidad de las democracias y el combate a la corrupción.

Considerando el contexto histórico en el que se dio la formación de los Estados sociales y democráticos de derecho contemporáneos. Reflexionando, aún, sobre el hecho de la integridad pública haberse convertido en tema de la agenda internacional como solución a los problemas asociados con la corrupción a partir de la década de los noventa – especialmente por los estudios producidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. A efectos de la delimitación temporal de la investigación, se optó por realizar un corte tomando como referencia las transiciones democráticas latinoamericanas inauguradas en la segunda mitad del siglo XX.

Se cree que esta escoja es favorable a una evaluación a respecto de la presencia de legados autoritarios en las nuevas democracias latinoamericanas. Es decir, permite verificar si las transiciones democráticas ocurridas en la región contribuyeron para la perpetuación de estructuras de poder de sesgo autoritario. Esta referencia indica el desafío inicial de la tesis, siendo que ya en la primera parte del trabajo se explora la manera de cómo ocurrió el formateo jurídico inaugurado por el nuevo régimen constitucional brasileño. En este intento, se evalúa si, debido a influencias autoritarias, el texto constitucional mantuvo una connotación de orientación represiva en detrimento de las medidas de carácter preventivo. Con esas reflexiones, es posible verificar la evolución del modelo de gestión administrativa y constatar si hay ambiente para la introducción de una estrategia de integridad pública en el estándar vigente.

En el contexto de evolución de la gestión pública – en que se avanza desde una escala predominantemente burocrática a la instalación de un modelo gerencial enfocado eminentemente en resultados – son significativos los esfuerzos de flexibilización de principios constitucionales esenciales para el Estado democrático de derecho. Estos impulsos, en muchas ocasiones, desbordan para la propia negación de la aplicación del principio de la legalidad. Los resultados de estas embestidas indican el claro propósito de relegar la aplicación de las normas y principios a un plan secundario, en pro de la eficiencia administrativa, constituyendo verdadero intento de huida del derecho administrativo.

La inversión en la integridad pública surge precisamente de la utilidad factual de darle un nuevo significado a la función pública y de recuperación de la atención y de la importancia del derecho administrativo a los Estados democráticos. Es decir, los procesos de redemocratización de los países latinoamericanos hicieron que las novas Constituciones promulgadas reforzaran garantías y libertades. Esa condición, en un primer momento, culminó por enfatizar modelos de gestión administrativos enfocados en controles estrictos y en la distribución del poder en escalas jerarquizadas, burocráticas y de poca eficiencia. Avanzando, en un segundo momento, para la negación de esas características, concediendo importancia accesoria a los valores públicos y a la ética administrativa.

Dicho esto, se opta por un abordaje que se tiene en cuenta el período coincidente con la tercera ola de democratización observada en América Latina<sup>973</sup>. Además de la dificultad natural de investigar el tema de la corrupción en regímenes no democráticos, marcados por la escasa transparencia y restricción de libertades, los modelos democráticos son naturalmente orientados para la satisfacción de las preferencias colectivas. En esos entornos, presumiblemente, el ejercicio del poder se ejerce “por el pueblo y para el pueblo”, lo que vuelve pertinente una evaluación sobre el cumplimiento de este precepto básico y se denota oportuna una investigación en esa coyuntura<sup>974</sup>.

Además de la delimitación temporal, la concentración de las atenciones en América Latina, particularmente en lo que se refiere a la realidad brasileña, también presenta una justificación plausible. Restringir la discusión al área territorial latinoamericano permite una aproximación acerca de las consecuencias de la corrupción en países con bajos niveles de desarrollo. Permite, además, la uniformidad en la identificación de las cuestiones pertinentes y en la definición de medidas de tratamiento. No se puede desconsiderar que son países que se enfrentan a desigualdades sociales relevantes, caracterizados por la alta concentración de

---

<sup>973</sup> La tercera ola de democratización, según denominación elaborada por HUNTINGTON (1991), en la obra original “*The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*”, se inicia en Europa en mediados de los años setenta y alcanza América Latina al final de la misma década.

<sup>974</sup> Según subraya NIETO GARCÍA, “la corrupción no ataca al Estado en general – hasta puede confirmarse que el Estado corrupto es en muchos aspectos singularmente fuerte –, pero sí al Estado democrático”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96)



ingresos y poder en manos de una élite dominante. Si bien cabe notar características culturales distintas, mayormente los países de la región comprenden democracias frágiles, marcadas por rasgos autoritarios.

Ante el marco temporal y espacial, se define un campo bien delimitado de análisis, incluso por la discusión de los datos empíricos presentados por organizaciones internacionales de prestigio, divulgados por medio de informes que revelan los índices de percepción de la corrupción y de calidad democrática de la región. Asimismo, siendo el tema del estudio centrado en la Administración Pública federal brasileña, se debe señalar que el espectro de análisis sobre los impactos de la corrupción está restringido a este ámbito, haciendo complementario el examen sobre otras interfaces del fenómeno. De modo objetivo, la investigación no versa sobre la corrupción privada y, menos aún, sobre la corrupción constatada en otras esferas de poder, como el Judiciario y el Legislativo.

#### ESTRUCTURA DE LA TESIS

Los capítulos dedicados a la democracia y a la corrupción están organizados de forma para que se comprendan los temas a partir de un acercamiento conceptual, avanzándose en sus características, variaciones, conexiones e influencias. El capítulo sobre democracia, concebido desde una perspectiva histórica, pretende revelar la presencia de los legados autoritarios resultantes de las lentas, graduales y controladas transiciones democráticas ocurridas en América Latina en los años setenta y ochenta, sobre todo en Brasil. En cambio, la sección reservada a la corrupción, además del escudriñamiento del fenómeno, tiene la pretensión de demostrar la fuerte vinculación con las democracias de baja calidad. Para ello, se supone que la corrupción sistémica posee la indeseable capacidad de afectar negativamente las bases que sustentan el régimen político, lo que puede representar la propia “corrupción de la democracia”.

Vencida la etapa de discusiones sobre la relación de interdependencia que hay entre democracia y corrupción, los dos capítulos finales se destinan a los debates sobre las estrategias de prevención a la corrupción fundadas en la integridad pública, ostentando una visión propositiva y menos teórica. En la primera parte, se promueven

reflexiones sobre la importancia de la ética administrativa en la construcción de un modelo de gobernanza pública responsable, eficiente y compatible con el Estado democrático de derecho. En la etapa final, se profundizan los elementos considerados esenciales en el contexto de los marcos de integridad, necesarios a otorgar nuevo significado a la actuación administrativa y al rescate de la confianza en las instituciones públicas.

Presentadas las digresiones generales sobre la estructuración de la tesis y de la quiebra de paradigmas que se pretende operar, relativamente a la relectura de los modelos de gestión pública para que pasen a adoptar estrategias más efectivas de orientación y prevención, a continuación, se presenta un panorama sobre los contenidos de los cuatro capítulos que dan soporte a la investigación.

El Primer Capítulo está subdividido en siete temas centrales. Se propone a la exposición de una visión general sobre las concepciones de democracia y su evolución conceptual. Además, tiende a mostrar la presencia de rasgos autoritarios en los nuevos regímenes latinoamericanos y de qué forma esos factores repercuten en el ejercicio del poder estatal. Se parte de una revisión bibliográfica, aportando una concepción moderna que sobrepasa la noción de democracia mínima electoral, para alcanzar los atributos cualitativos que favorecen estabilidad institucional, libertad e igualdad entre los ciudadanos. Esa trayectoria tiene como finalidad permitir una evaluación a respecto del nivel de calidad democrática de la región y exponer de qué manera el actual momento de crisis económica y política ha puesto a prueba la sustancia y la finalidad de las democracias latinoamericanas.

Adentrándose al tema, se discuten los aspectos conceptuales relativos a las transiciones democráticas, dirigiéndose las atenciones a las dificultades de los países latinoamericanos en la consolidación de los regímenes políticos. En este contexto, se busca debatir el sistema de gobierno adecuado para la región, perquiriendo si el presidencialismo, dadas las crisis de gobernabilidad a la que están sometidos, es propicio a la sedimentación de las bases democráticas. En este contexto, se busca comprender si este sistema cuenta con mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) que permiten a las instituciones y a la sociedad organizada ejercer controles sobre las acciones de los agentes políticos.

Saliendo de una concepción general sobre democracia y sus elementos informadores, la investigación sigue sobre la realidad brasileña y las circunstancias en las que se produjo la transición para la actual democracia. Tras un giro histórico sobre la dictadura militar, comprendida entre los años de 1964 y 1985, se aprecia la calidad democrática del País y la presencia de legados autoritarios en el nuevo orden constitucional inaugurado en 1989. Al final del capítulo, se discute cómo la larga transición democrática vivenciada por el Estado brasileño influyó en el formateo de un régimen político de sesgo represivo. En este contexto, también se evalúa de qué manera esta condición fue determinante para acentuar las desigualdades sociales y capaz de influir en los crecientes índices de violencia que afectan principalmente a las clases menos favorecidas.

Considerado el contexto democrático en el que están integrados los países latinoamericanos, en el Segundo Capítulo, dividido en ocho partes, se introduce el tema de la corrupción. En esa secuencia, se presentan la preocupación social por el fenómeno y el impacto en el desarrollo económico de los países. Tras un acercamiento conceptual y una evaluación de las interfaces de la corrupción con el sector público se examinan las influencias negativas que esta es capaz de producir sobre los fundamentos que nortean el Estado de derecho. En esa trayectoria, se consideran cuestiones como: la quiebra de confianza derivada del recibimiento de ventajas indebidas; el alcance de la corrupción y las incidencias en los estratos de poder; además del efecto indeseado de estimular y aumentar el crimen organizado, sobre todo la sedimentación de estructuras corruptas en el seno del Estado.

De forma paralela y con el propósito de revelar el modelo de corrupción sistémica instalado en las democracias deficitarias se enfrentan aspectos de la corrupción política y la crisis de confianza que impera entre representantes y representados, con especial referencia a la Teoría de la Agencia. A este respecto, se presentan alternativas para el fortalecimiento de los vínculos de confianza entre los implicados en esta relación<sup>975</sup>, especialmente la introducción de incentivos para que los agentes adopten comportamientos honestos y el establecimiento de acciones que

---

<sup>975</sup> Conforme aclara NIETO GARCÍA, “con la corrupción se culmina la ruptura del vínculo de fidelidad que une a gobernantes y a gobernados”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 100)

desalienten las prácticas corruptas. Encerrando la sección, se plantea la cultura de la corrupción y la necesidad de enfrentar los pequeños actos de desvío y abusos de poder. En este punto, se argumenta que el cambio de actitud de la sociedad, de intolerancia con sencillos gestos de “picaresca”, es esencial para que ocurra una transformación social que apunte para una sociedad más íntegra.

A continuación, se realiza la confrontación de los resultados de los indicadores de percepción periódicamente presentados por la Transparencia Internacional y por el Latinobarómetro. Se cree que este tópico es de suma importancia para demostrar el nexo causal entre bajos niveles democráticos y altos niveles de corrupción. Además, considerando que los índices alcanzados se basan en series históricas, se supone la posibilidad de constatar el nivel de apoyo a los regímenes democráticos latinoamericanos, de acuerdo con las revelaciones sistemáticas de los casos de corrupción.

En el epílogo del capítulo, se promueve un debate sobre dos puntos que pueden ser considerados claves para demostrarse las repercusiones de la corrupción en los regímenes democráticos. El primero, se refiere a los riesgos al sistema representativo de la judicialización de la política y de la politización de la justicia. La habitualidad de estas prácticas confiere descrédito al sistema jurídico y refuerza escenarios de impunidad. El segundo tema condice con el exceso de legitimación de la esfera criminal para solucionar los problemas de corrupción que afectan a las democracias emergentes. Es difícil imaginar que un sistema de sanciones fundado en las estrictas garantías que cercan el derecho penal posee la capacidad de dar respuestas efectivas sobre todas las irregularidades que permean la corrupción. En ese sentido, se presentan alternativas basadas en el análisis económico del derecho, que indican caminos prometedores para el combate a la corrupción y que no pueden ser dejados a un lado.

Pasando a la parte propositiva de la investigación, en el Tercer Capítulo, dividido en cinco partes, se presentan propuestas de combate a la corrupción que sobrepasan los sistemas tradicionales fundados en medidas de comando y control jurídico-coercitivos. Con este objetivo, se hace hincapié la necesidad del establecimiento de un modelo de gobernanza pública para las democracias

fragilizadas orientado a la prevención de la corrupción. Concretamente, se realiza una evaluación sobre los estándares de gestión contemporáneos y su insuficiencia para satisfacer a las reales necesidades sociales, por lo que los ciudadanos reclaman la ampliación de los espacios en la toma de decisiones, mayor participación y transparencia y la efectiva rendición de cuentas de los actos realizados en nombre del poder público. Además, se defiende la importancia del rescate del derecho administrativo para garantizar la legítima actuación estatal, considerando el contexto en el que la discrecionalidad se ha revelado sinónimo de arbitrariedad y abuso de poder.

Como elemento central de discusión, se sustenta que el refuerzo de comportamientos honestos constituye alternativa prometedora de combate a la corrupción pública. Al poner en entredicho los enfoques tradicionales, fundados en la criminalización de conductas indebidas, se revelan argumentos que indican que prestar atenciones a la integridad es un camino prometedor. Las transformaciones sociales y la cultura de la honestidad necesitan ser alimentadas constante y colectivamente. Es decir, deben ser estimuladas desde la concepción del individuo, perpetuadas a lo largo de su formación y repercutir en el ejercicio de la acción pública.

Desde la perspectiva de la gestión de personas, se resalta la urgencia de atraer y seleccionar a personas honestas para los cargos públicos y mantenerlas íntegras. Para alcanzar esos objetivos, se examinan las condiciones ideales que las organizaciones deben ostentar, las razones por las que las personas moralmente orientadas opten por el servicio público, los problemas de asimetría de informaciones en la relación entre los candidatos a los cargos públicos y la Administración, además de la definición de estructuras de incentivos capaces de valorar a los buenos profesionales y alejar a los que tienen comportamientos oportunistas.

Destacadamente, dentro de los factores que se deben considerar para que haya una verdadera transformación de la Administración Pública, se ha de prestar especial atención a los efectos negativos asociados a la selección adversa y al riesgo moral. En este contexto, se sustenta que una selección adecuada de agentes públicos constituye medida elemental para estimular un ambiente organizacional de honestidad. Asimismo, la capacitación durante los primeros años de trabajo, la

evaluación continua de desempeño, la definición de metas de calidad, el control social, la transparencia y la gerencia de riesgos como elemento central de la responsabilidad de gestión, representan medidas con potencial para reducir el nivel de corrupción en la Administración Pública.

Utilizándose de estudios producidos por organizaciones internacionales dedicados al tema, se defiende que la formación de ciudadanos virtuosos constituye el primer paso para la consolidación de la integridad pública. Esa necesidad indica que la Administración debe velar por la moralidad pública, creando condiciones adecuadas para el regular funcionamiento del servicio. En esa coyuntura, deben establecerse marcos de integridad que impacten positivamente la cultura organizacional. Esos puntos de referencia implican la adopción de medidas de refuerzo que propicien una revisión del modelo de gestión pública.

Finalmente, el Cuarto Capítulo muestra las principales estrategias de integridad, propias para transformar la cultura organizacional y darle un nuevo significado a la función pública. Divido en tres partes, los temas indican: i) la necesidad de adopción de códigos de comportamiento para orientar la actuación de los agentes públicos; ii) la definición, identificación y manejo de las situaciones de conflicto de intereses como medida indispensable para reforzar la confianza estatal; y iii) el establecimiento de un sistema de responsabilización de los agentes públicos, resaltándose la necesidad de conferir mayor importancia al derecho disciplinar para que, en un contexto de integridad, pueda figurar como elemento de prevención de fallos funcionales y desvíos.

Dicho eso, se cree que la estructura propuesta para la investigación permite la comprensión lógica de la estrategia de prevención predefinida. La última parte de la tesis se dedica a los elementos esenciales de las políticas de integridad pública. Vinculados a los factores que componen la infraestructura de gestión administrativa, la inversión en la integridad tiene la capacidad de rescatar el sentimiento de pertenencia que debe imperar en los agentes públicos, alcanzar los resultados esperados fijados en los planes estratégicos y reconquistar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Se considera que es la combinación de factores de

gestión, orientación y control que posibilitará la consolidación de las democracias latinoamericanas y, consecuentemente, el efectivo combate a la corrupción.

### **PRINCIPALES CONCLUSIONES ALCANZADAS POR LA INVESTIGACIÓN**

La investigación reconoce que la orientación del sistema de normas brasileño sufrió influencias de la lenta, gradual y controlada apertura del régimen autoritario, lo que resultó en el formateo de un modelo que subestima los beneficios de la prevención. Además, certifica que la transición democrática brasileña, que duró aproximadamente quince años, no supuso una ruptura política, pero una reforma pactada en la que el gobierno militar dictó el ritmo y la velocidad de los cambios. Frente a esos elementos, las evidencias confirman y refuerzan la noción de que en Brasil el enfrentamiento de la corrupción se concentra en la criminalización de conductas, en la recuperación de recursos desviados y en la represión policial del crimen.

Vinculadas a los legados autoritarios que distinguen la reciente democracia brasileña, la sobresaliente desigualdad social y la concentración de ingresos en manos de una élite dominante garantizan que la ley no alcance a todos los ciudadanos de forma imparcial e igualitaria. Las garantías concedidas por el derecho penal no alcanzan las clases menos favorecidas, que sufren los rigores de la ley, incluso en los delitos de menor potencial ofensivo. De este modo, se muestra un escenario de injusticias, en el que los titulares del poder económico y político son inmunes a la austeridad del sistema punitivo, favoreciendo el sentimiento de impunidad que impera en la sociedad. Tal como se mostró, el “continuismo” y el “garantismo” refuerzan prácticas políticas tradicionales centradas en el clientelismo y en el patrimonialismo, lo que impide el progreso cualitativo del modelo político. En la línea respaldada por PINHEIRO, es plausible admitir que se está frente a un “autoritarismo socialmente implantado”<sup>976</sup>.

La edición de leyes con el objetivo claro de dar respuestas a los escándalos de desvíos de recursos públicos usualmente no posee la capacidad de inhibir esas

---

<sup>976</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e Transição. *Revista USP*, v. 9, 1991, pp. 55-56.

prácticas o efectivamente punir a sus responsables. La indignación que ese desorden provoca en la sociedad, alimentada por la amplificación de los medios de comunicación, no debe ser aplacada con la publicación de más normas, pero por el cumplimiento de las que ya existen, de forma completa e irrestricta. Además, depositar en el Judiciario todas las esperanzas para la solución de esos desórdenes – a través de sistemas procesales extremadamente formales y estrictos –, solamente irá a desvelar su incapacidad de solucionar esos conflictos de carácter difuso y clandestino, produciendo su debilitamiento en cuanto institución democrática. Medidas como esas, a su vez, al no solucionar la raíz del problema, acaban por generar efectos adversos en el funcionamiento de la burocracia, como, por ejemplo: el de favorecer el cobro de sobornos más altos con el pretexto de un supuesto aumento de los riesgos de la actividad delictiva.

Pretendiendo revelar particularidades de la corrupción y su impacto negativo en las economías mundiales, ROSE-ACKERMAN advierte que la corrupción es un problema que no se puede combatir de manera aislada<sup>977</sup>. Esto es, no bastan leyes penales para que este fenómeno sea controlado (aunque la autora admite que la criminalización de conductas impropias es relevante para el rescate de la credibilidad pública y la sedimentación de caminos que permitan reformas estructurales). Estando de acuerdo que el derecho penal es insuficiente para frenar la corrupción, ya que actúa cuando la práctica corrupta ya se ha observado, RIVERO ORTEGA apunta que el tratamiento jurídico administrativo de la corrupción presenta considerables ventajas para combatir ocurrencias de esa naturaleza<sup>978</sup>.

Aunque reconozca la necesidad de ampliar los sistemas de responsabilización para otras instancias jurídicas, la investigación revela que los enfoques tradicionales basados en acciones represivas presentan fuerte llamamiento social y marcante simbolismo, sin embargo, son poco efectivas en la lucha contra la corrupción. Como alternativa, se deduce que invertir en mecanismos que refuercen la integridad pública, que rescaten la confianza en las instituciones y que busquen un nuevo significado en

---

<sup>977</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *La Corrupción y Los Gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001a., p. 308.

<sup>978</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Corrupción y Contratos Públicos: las respuestas europea y latinoamericana*. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004. p. 111.



el papel de la Administración como promotora del bienestar colectivo tiene gran potencial transformador y constituyen camino promisor para el enfrentamiento del fenómeno.

Especialmente con relación a Brasil, se observa que el País ostenta una progresiva preocupación por una buena gestión de los servicios públicos. La actual Constitución, promulgada en 1988, inauguró un período de gran inversión en el modelo democrático, en el cual se perfeccionó los sistemas de control social y se amplió la transparencia. Además, los mecanismos de fiscalización de las instituciones fueron revigorados, invirtiéndose en medidas destinadas al combate a la corrupción. Aun así, se percibe una gran dificultad en implementarse modelos exitosos de prevención. En esos casi treinta años se continúa privilegiando acciones represivas y punitivas, motivadas por demandas sociales de justicia, garantías y libertades pos regímenes autoritarios, dedicándose poca atención a las causas estructurantes del fenómeno.

Al referirse a las cuestiones históricas que siempre justificaron la prevalencia de la jurisdicción penal sobre la instancia administrativa, ARAGONÉS BELTRÁN sostiene que las circunstancias que autorizaban esa ventaja no se producen más. El autor aclara que la complejidad que las cuestiones administrativas alcanzaron, la multiplicación de las leyes penales en blanco, el alto índice de judicialización y las soluciones administrativas para la resolución rápida de conflictos son algunos de los motivos que impone la revisión de esos parámetros<sup>979</sup>.

Al tanto de los conceptos trabajados en la tesis, se indica que la corrupción no debe ser percibida estrictamente como causa o consecuencia del bajo crecimiento económico de un país. Debe ser comprendida como un síntoma del mal

---

<sup>979</sup> “El panorama resultante no puede ser más desolador desde la perspectiva del Estado de Derecho: los tribunales penales enjuician directamente la existencia o no de cuota tributaria y su cuantía, así como si una licencia es o no contraria a la normativa urbanística o medioambiental. Y lo hacen incluso ignorando o contradiciendo lo declarado por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en todo caso, en base a unas “pericias jurídicas” (esto es, aquellas en que el perito califica jurídicamente los hechos juzgados), lo cual solo puede calificarse, en un Estado de Derecho, de insano, en el sentido literal de esta palabra”. (ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. La cuestión prejudicial administrativa desde la perspectiva del ordenamiento administrativo. In: ORTIZ BLASCO, Joaquín; MAHILLO GARCÍA, Petra. *La responsabilidad penal de la Administración pública*, Fundación Democracia y Gobierno Local Barcelona, 2010, pp. 131-132)

funcionamiento de las estructuras de poder. Vale decir, la corrupción constituye más de lo que un simple acto delictivo individual. Surge, en gran medida, como resultado de los fallos de los sistemas políticos y administrativos, caracterizados por legislaciones de baja calidad y efectividad, además de instituciones públicas vacilantes en la aplicación de las leyes e incapaces de cumplir adecuadamente sus designios<sup>980</sup>.

Se observa que la fuerte presencia de la corrupción en las estructuras de poder produce enormes perjuicios a los Estados democráticos, evidenciados por la búsqueda incesante de la maximización de los beneficios de los agentes corruptos en el menor tiempo posible. El producto final de esa ecuación se caracteriza por la sustitución de las preferencias colectivas por las prioridades individuales. Con ello, se nota el direccionamiento de los recursos públicos que deberían destinarse a la sociedad para acciones no prioritarias. Esa tergiversación promueve la ineficiencia de los gastos gubernamentales (que son despojados de evaluación en cuanto a su coste financiero y beneficio social), aparte de inversiones en proyectos de ninguna utilidad pública.

Por su relevancia al tema, vale mención al estudio producido por la académica estadounidense ROSE-ACKERMAN sobre la corrupción, especialmente su relación con la economía. La obra "Corruption and Government: causes, consequences and reform", que debate el asunto sobre distintas perspectivas, concluye que, aunque el fenómeno pueda tener raíces culturales e históricas, se presenta como un problema económico y político. Según la autora, eso se debe al hecho de la corrupción tener la capacidad de producir ineficacia e injusticia en la distribución de los beneficios y costes públicos. Por tanto, está de acuerdo que la corrupción constituye un indicativo de que el sistema político no funciona correctamente y es negligente con el interés público<sup>981</sup>.

La afirmación de ROSE-ACKERMAN que la corrupción constituye un síntoma, más que una relación de causa-efecto del bajo desarrollo económico, representa un referencial importante para esta investigación. En este sentido, el fenómeno se aborda

---

<sup>980</sup> BERTÓK, Janos. La ética en el sector público: su infraestructura. In: OCDE. *Las Reglas del juego cambiaron, la lucha contra el soborno y la corrupción*, Paris. 2000, p. 143.

<sup>981</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., 2001a, p. 308

bajo una perspectiva funcional (sería mejor decir disfuncional), en lo que se detallan las conexiones entre democracias deficitarias y corrupción sistémica. Con ello, se constata que la falta de estrategias de prevención efectivas de combate a la corrupción cobra un alto precio de las nuevas democracias, alejándolas del ideal de un gobierno motivado para la satisfacción de los intereses sociales<sup>982</sup>.

En ponderaciones sobre los frentes en los que los países deberían concentrar esfuerzos para combatir la corrupción, WEI subraya la importancia de detectar, perseguir y castigar a los culpables por sus delitos. De esta forma, prescribe que es necesario: i) favorecer un sistema judicial imparcial e independiente; ii) poner en marcha un organismo oficial anticorrupción; iii) estimular la participación de sectores sociales organizados; iv) concebir canales de denuncias; v) recoger la percepción de la población a través de encuestas; vi) garantizar la libertad de prensa; y vii) fortalecer la democracia<sup>983</sup>.

Las sugerencias, unidas a otros expedientes que tienen por objetivo ajustar el lazo contra los desvíos de finalidad, abusos de poder y prácticas corruptas, exponen la convicción de que el enfrentamiento de esas conductas erróneas debe: i) disponer de estrategias amplias e interconectadas; ii) valerse de las variadas ramas de las ciencias que estudian el problema; y iii) contar con actores de los sectores públicos y privados dispuestos a encarar esa lucha. Las políticas de combate a la corrupción centralizadas y restringidas a un grupo de agentes tienden al fracaso, pues conllevan al aislamiento y acciones poco efectivas, que no cuentan con el apoyo social necesario. Políticas eficaces dependen del poder de penetración de las disposiciones, de la participación de la sociedad en el proceso y actitudes que privilegien el conocimiento de los casos de abusos (aun cuando para ello se deba ser más tolerante con sus delatores). En ese sentido, se insiste que el fortalecimiento de la democracia,

---

<sup>982</sup> Según defiende RODRÍGUEZ GARCÍA, el tratamiento jurídico de los fenómenos relacionados con la corrupción debe tener carácter permanente, no bastan acciones puntuales y coyunturales. Al abordar las dificultades de controlar la corrupción, el autor aclara que, por tratarse de un problema de sistemas y no de personas o colectivos corruptos, es necesaria la adopción de acciones tanto represivas y preventivas, como las que producen modernización institucional. (RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás. La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción. In: RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (Coords.). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Madrid: Ratio Legis, 2004, p. 267)

<sup>983</sup> WEI, Shang-Jin. La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?. *Gestión y análisis de políticas públicas*, n. 21, 2001, p. 91.

en la concepción cualitativa presentada en la parte inicial de la investigación, tendría un efecto perjudicial a los ambientes corruptos.

De forma objetiva, la tesis muestra que cuando se piensa en prevención es imprescindible que se anticipen respuestas y se dispongan de mecanismos que eviten que la corrupción se produzca. Para que eso ocurra, sostiene ser esencial un enfoque amplio, de modo que se investigue sus matices, se identifique sus causas y consecuencias y se amplíe la comprensión sobre los comportamientos corruptos. Sobre este último punto, averigua que es necesario buscar entender la insistencia de los individuos en negar valores públicos y practicar actos contrarios al ordenamiento jurídico. En ese sentido, señala ser fundamental perquirir sobre las razones que impulsan a los individuos a preferir sus utilidades individuales en detrimento de las necesidades colectivas, lo que debe ser objeto de investigación pluridisciplinar.

En un movimiento que busca revelar algunos de los aspectos que pueden contribuir para que se adopten medidas efectivas de combate a la corrupción, se debe asumir que, en los modelos democráticos deficitarios, en los que prevalece una acentuada desigualdad social y una concentración de poder y riqueza en manos de una élite dominante, concretamente hay poco interés político para combatir la corrupción. Aunque eso no signifique que acciones implementadas de forma gradual y consciente no puedan invertir la balanza de esa ecuación y conducir el país a ciclos virtuosos y prósperos. Si fuera de otro modo, sería difícil imaginar que países con elevados índices de corrupción pudieran minimizar los efectos de ese fenómeno y generar movimientos positivos de honestidad.

Asumiendo que es posible reducir la corrupción, pero que no hay una real intención de las élites para que eso suceda, han de analizarse estrategias que impongan esa necesidad a los agentes políticos y que se adopten medidas efectivas. Ese plan exige que los cambios no sean impulsados solo de arriba hacia abajo, pero que sean impulsados de la base social. La sociedad, de una manera general, debe comprender las consecuencias generadas por la corrupción e imponer a los representantes elegidos sus preferencias. En ese contexto, los órganos con vocación al combate a la corrupción deben señalar al pueblo que no respaldan los abusos cometidos y articular medidas, en régimen de cooperación, para el enfrentamiento del

fenómeno. El empoderamiento del ciudadano debe ir unido a espacios sociales que inciten el debate de ideas, ya sea en el contexto familiar, escolar y privado, ya sea en las instituciones públicas.

Una fórmula consagrada por los autores que estudian la corrupción consiste en la asociación entre la reducción del poder discrecional de los agentes públicos y el aumento de la transparencia sobre sus actos. Sin embargo, en aquellos países que presentan modelos burocráticos altamente descentralizados y formalizados, además de bajos niveles de control, se revelan inmensas las dificultades en poner en marcha esa solución. Según lo sostenido a lo largo de la investigación, en los países que presentan democracias debilitadas, consistentes en partidos políticos desprovistos de ideologías, políticos profesionales carentes de compromiso para con sus electores y ciudadanos desinteresados por lo que sus representantes hacen, se observa un movimiento que converge hacia la atención de las utilidades individuales en detrimento de las preferencias colectivas. Frente a eso, se indaga: ¿cómo romper esta lógica?

Los autores que discuten medidas de combate a la corrupción coinciden en la importancia de que se minimicen las oportunidades para que esta ocurra y de que se creen estímulos para que los individuos sean honestos. De manera sencilla, la creación de obstáculos para que el funcionario público cobre sobornos, por un lado, y la oferta de motivos para que este agente adopte una conducta orientada al interés público, del otro. Partiendo de ese ideal, se supone que incluso en países con déficits democráticos es posible prevenir comportamientos corruptos. Una estrategia promisoramente se refiere al fortalecimiento de la integridad pública, a través del establecimiento de una infraestructura ética vigorosa para el poder público, al perfeccionamiento de los sistemas de gestión (con el fin de rendir tributo a los comportamientos honestos y reprochar las conductas impropias) y a la adopción de instrumentos administrativos basados en normas y valores.

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS: UNA RELECTURA SOBRE EL MODELO ACTUAL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Es perceptible que la gran mayoría de los países latinoamericanos se halla ante dilemas y dificultades para sustentar el modelo político ante los ciudadanos. La crisis de legitimidad del régimen en la región se puede comprobar por los decrecientes índices de apoyo a la democracia periódicamente divulgados por el Latinobarómetro<sup>984</sup>. Los principales motivos para esa evaluación negativa coinciden con el fracaso de los gobiernos en cumplir con la misión de garantizar un mínimo aceptable de educación, salud y seguridad. Además, las percepciones recogidas de los ciudadanos ponen de manifiesto que la corrupción ha promovido crisis de confianza en los Estados. La población protesta contra las irregularidades y desvíos de recursos públicos que deberían destinarse a la atención de sus necesidades primarias.

Esa realidad coincide con la noción de “democracias delegativas” defendida por el politólogo GUILLERMO O’DONNELL<sup>985</sup>. La concepción procede de la constatación de que los gobernantes, después de elegidos, actúan según sus propias ambiciones. Se valen del fuerte apoyo social que tienen para deslegitimar los poderes del Estado que lo contraponen y alcanzar proyectos particulares de poder. Esa variación de democracia se caracteriza por la baja rendición de cuentas e incipiente control, siendo que el presidente elegido personifica el poder popular y se presenta como verdadero intérprete de la voluntad del pueblo. Eso es una realidad de América Latina, que sistemáticamente deposita sus esperanzas en personas que simbolizan cambios, en lugar de ideologías políticas capaces de producir transformaciones profundas en el régimen.

---

<sup>984</sup> Según el Informe Latinobarómetro 2018: el 48% de los entrevistados creen que la democracia es preferible a otro régimen; el 28% son indiferentes; el 15% prefieren regímenes autoritarios; y el 9% no supieron responder. Que quede registrado que desde 2010, cuando el índice alcanzó el 61%, se verifica una tendencia de caída en el apoyo al régimen democrático.

<sup>985</sup> Cf. O’DONNELL, Guillermo. *Delegative democracy*, *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, pp. 55-69. 1994.

La condición paradójica en la que el pueblo exige del gobierno la prestación de servicios de calidad y al mismo tiempo pone todas sus expectativas en la figura de un gobernante no es coherente con las democracias de calidad. Tampoco apunta para la consolidación de un régimen que se mantenga en el tiempo por sus propios valores (especialmente por el hecho de que los países latinoamericanos se encuentran debilitados por las crisis económicas y políticas frecuentes). La prosperidad del régimen democrático no puede someterse a las fórmulas mágicas de los gobernantes de momento. Es fundamental que se invierta en políticas de largo plazo – discutidas según criterios y métodos consagrados – y que se imponga a los representantes y agentes públicos la responsabilidad por sus actos.

La búsqueda por un régimen político ideal conlleva a repensar el modelo de administración pública vigente en América Latina. La capacidad de gestión del Estado debe ser ampliada para que contemple las reales necesidades de la población. Las respuestas neoliberales de un “Estado mínimo”, concernientes a la privatización de las funciones públicas y a la subcontratación de servicios públicos no esenciales, son insuficientes para que se alcance una verdadera democracia de calidad (aunque contribuya para su perfeccionamiento). Eso porque medidas de esa naturaleza deben acompañarse de instrumentos que hagan el poder público capaz de garantizar servicios adecuados a la población, lo que no se da solo con la transferencia de atribuciones. Dicho eso, es fundamental que los ciudadanos exijan servicios de calidad, que cobren de los representantes elegidos la efectiva rendición de cuentas de sus actos y que reclamen la adopción de políticas públicas dirigidas a las necesidades colectivas.

Perfeccionar la gobernanza pública, por lo tanto, reclama el cambio de postura del Estado ante la sociedad, y viceversa. Vale decir, la gestión pública debe ser efectiva en cuanto a resultados y los agentes públicos deben ser genuinamente responsables por sus acciones. Se sostiene que solo con el rescate de valores públicos (por veces despreciados) será posible alcanzar los preceptos de eficiencia administrativa planteados por la Nueva Gestión Pública. Es necesario que se perciba que de poco ayuda el establecimiento de una infraestructura adecuada sin que se dé la debida atención al componente humano. Así pues, la inversión en integridad resulta

esencial en un modelo de gestión que pretende reforzar la credibilidad de las instituciones públicas.

A este respecto, la ampliación de la noción de responsabilidad es elemental para que las democracias puedan generar los mejores resultados. Considerando que la concepción burocrática de Estado ya no basta para garantizar que la Administración Pública alcance el ideal de calidad esperado, es necesario que, dentro de la lógica impuesta por el modelo gerencial de eficiencia, los ciudadanos tengan condiciones de controlar efectivamente las acciones de los gobernantes. Para eso, deben contar con mecanismos de responsabilización claros que extrapolen la esfera judicial y alcancen la responsabilización política. Esa noción, en un ambiente propicio a la rendición de cuentas, contribuye para que la discrecionalidad conferida a los gestores y agentes públicos no se convierta en arbitrariedades. Conforme aclara PRZEWORSKI, es crucial que se encuentre un equilibrio entre el incremento de los poderes estatales y el control sobre estos<sup>986</sup>.

Aparte de eso, se denota que la atribución de responsabilidades a los agentes públicos ha de venir acompañada de mecanismos que permitan una rendición de cuentas permanente y efectiva (*accountability*). Los ciudadanos deben ser capaces de acompañar las acciones de sus representantes y de exigir que las decisiones sean motivadas y transparentes. Significa decir, es imprescindible que el régimen democrático cuente con instrumentos que garanticen el ejercicio pleno de la soberanía popular, haciendo las acciones públicas exclusivas en el propósito de beneficiar a la población.

Como se indica en la investigación, uno de los problemas que derivan de la relación entre representantes y representados (agente-principal) es precisamente la asimetría de informaciones que hay entre ellos. Es decir, siguiendo el supuesto que los intereses de esos agentes no coinciden y que los mismos no poseen las mismas informaciones, hay una tendencia que los representantes elegidos actúen según sus preferencias individuales, en la certeza de que no sufrirán las consecuencias de esta

---

<sup>986</sup> PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 36.



quiebra de confianza. De este modo, con el pretexto de atender a los intereses de sus electores, esos agentes acaban por exceder el poder que se les otorgó, sin que sufran censuras<sup>987</sup>.

El problema se debe, en parte, por el incipiente control sobre los actos de los representantes elegidos durante el ejercicio de las funciones, de la falta de transparencia sobre sus acciones y la certeza de la impunidad. Además, estos individuos cuentan con una estructura organizada para mantenerse en los cargos, valiéndose de las fuerzas políticas y del poder económico para que se reelijan sucesivas veces. Según defiende el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, los mecanismos de responsabilización, en el contexto de la Nueva Gestión Pública latinoamericana, son elementales para que los Estados puedan cumplir los desafíos de mejorar sus desempeños y de reelegitarse ante la sociedad<sup>988</sup>.

Para revertir la trayectoria negativa de apoyo a la democracia en América Latina, por lo tanto, es esencial mejorar la relación de confianza entre el Estado y el ciudadano. Es decir, se deben crear medios para que los políticos (agentes) cumplan el compromiso moral que han contraído con su elector (principal). El fortalecimiento de las instituciones públicas, a ese respecto, es capital. Eso supone el establecimiento de controles internos y externos que den mayor responsabilidad al ejercicio de la función (no solo en los períodos electorales). Con habitual sensatez, NIETO GARCÍA asume que no está permitido pensar en representación legítima cuando los gobernantes no gozan de la confianza de los ciudadanos<sup>989</sup>.

---

<sup>987</sup> “La representación democrática se basa en la confianza. Se supone que el pueblo tiene unos ideales y unos intereses y se designa a determinadas personas para que los lleven a cabo. (...) Pues bien, en el ejercicio cotidiano de la democracia se demuestra que estos puntos de partida son ficciones ideológicas. Una vez en el poder, el gobernante cierra su cuaderno programático y, con olvido absoluto de él, actúa como quiere o como puede, defraudando sus promesas más enfáticas”. (NIETO GARCÍA, Alejandro. *La democracia corrompida. Cuadernos del Sureste*, n. 11, 2003, p. 101)

<sup>988</sup> CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba. 2000, p. 2.

<sup>989</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Op. cit., 2003, p. 96.

El ejercicio del poder en países que presentan relevantes desigualdades sociales y controles precarios tiende a la formación de Estados injustos y parciales, favoreciendo la corrupción y el abuso de poder. La sedimentación de esos escenarios (distorsionados) conduce a resultados perversos a las democracias, haciéndolas instrumento de dominación social. Dicho eso, se nota que los retos que cercan la consolidación de los regímenes democráticos recién instaurados son difíciles y complejos.

Los países latinoamericanos encuentran dificultades para sostener el compromiso con el mantenimiento del régimen político en la región. Además de una creciente insatisfacción con los rumbos políticos, los ciudadanos exigen cada vez más de sus gobernantes que dediquen esfuerzos para reducir desigualdades, garantizar derechos fundamentales y ampliar la calidad de vida de la población. Las constantes crisis económicas, la ineficiencia de esos Estados en producir resultados y los expresivos recursos públicos desviados de los fondos públicos proporcionan una desconfianza generalizada sobre sus capacidades para cumplir sus designios.

Invertir esos escenarios de descrédito exige acciones combinadas que fortalezcan las instituciones públicas, que reduzcan los déficits democráticos, que garanticen mayor igualdad y libertad, que rescaten valores públicos y que favorezcan el combate a la corrupción. Es fundamental que las injusticias sean enfrentadas y los agentes decisores sean llevados a responder ante la sociedad por sus actos y sufrir con las consecuencias de sus acciones. La aplicación de sanciones por el incumplimiento de ese pacto de confianza debe redundar en medidas efectivas de responsabilización de los agentes infractores, con repercusiones amplias en sus vidas y en sus trayectorias políticas. Además, una alternativa viable se refiere justamente a la institucionalización de un modelo de integridad pública que cuide de la formación ética de los ocupantes de cargos públicos.

LA INTEGRIDAD PÚBLICA COMO ESTRATEGIA PROMETEDORA DE COMBATE A LA  
CORRUPCIÓN EN DEMOCRACIAS FRAGILIZADAS

Reveladas las interconexiones entre democracias deficitarias y corrupción sistémica, la falta de interés político para enfrentar esa realidad y los impactos económicos, sociales y políticos que esas enfermedades producen en los países, la investigación proporciona en sus dos capítulos finales un debate sobre la integridad pública como una prometedora estrategia de combate a la corrupción en democracias fragilizadas.

El enfoque muestra que el combate a la corrupción en escenarios disfuncionales prescinde de transformaciones sociales profundas y estructuradas, que impongan a los ciudadanos y al Estado la responsabilidad por la sedimentación de una cultura de integridad. Igualmente, se resalta la importancia de la formación del carácter individual, atribuyendo un papel central a la familia, a la escuela y a las instituciones. En lo que respecta a las empresas privadas, demuestra que éstas poseen papel fundamental en la prevención de la corrupción. Además de cumplir función social relevante, deben ser capaces de estimular en sus funcionarios posturas íntegras y de establecer límites de actuación en las interacciones con el poder público. A este respecto, los resultados alcanzados indican que las relaciones promiscuas entre agentes públicos y privados son las dos caras de la misma moneda, siendo que no se debe esperar que las instituciones públicas actúen aisladamente para cohibir y prevenir prácticas corruptas.

En lo que atañe a la gestión administrativa, la investigación evidencia la urgencia de lograr el equilibrio entre los modelos burocrático (enfocado en procedimientos) y gerencial (enfocado en resultados). En ese sentido, señala que las modernas técnicas importadas de la iniciativa privada no han ido acompañadas de soluciones para los dilemas éticos, haciendo que los agentes públicos no respondieran a estímulos que propiciasen la prestación de un servicio de calidad. Por otro lado, la elevada discrecionalidad atribuida a los gestores impuso una especie de flexibilización gradual de los principios que rigen el Estado de derecho, incurriendo en una continua refracción a las premisas básicas del derecho administrativo. La

integridad pública, en ese contexto, surge como un ingrediente de rescate de la confianza pública y resignificación del cometido estatal, confiriendo al principio de la eficiencia un componente valorativo, que conlleva la contemplación de factores éticos y morales para su correcta aplicación.

En el panorama establecido, el componente humano cobra especial destaque, contrariamente a los estrictos procesos de trabajo observados en el poder público. La capacidad técnica de los agentes públicos seleccionados en concurridas oposiciones de exámenes y títulos, vinculados al mérito y a la eficiencia, se añaden factores particulares, como: la evaluación sobre la idoneidad moral de los candidatos a los cargos públicos y la capacitación y formación continuada tras su integración al servicio. En este contexto, cobra significado el establecimiento de una infraestructura administrativa ética que enaltezca las funciones de control, supervisión y gestión.

Ese marco evolutivo implica la adhesión a valores y normas que extrapolan los criterios de gestión de la integridad (fundamentales), con la finalidad de alcanzar los aspectos gerenciales (complementarios), debidamente incluidos. Igualmente, se pasa a aceptar que el fomento de la integridad pública fruto de un cambio en el contexto organizacional exhorta que se estime los impactos en cuanto a los factores internos y externos. Es decir, la consideración sobre el entorno organizacional y los factores económicos, políticos y sociales aptos a influir en los objetivos institucionales. Con ello, se demuestra la pertinencia del establecimiento de una política de integridad para el servicio público, según instrumentos y modelos reconocidos y experimentados internacionalmente. Finalmente, se deduce que hay espacio para la definición de una política de integridad en el actual modelo administrativo brasileño.

Entre los factores indispensables a una política de integridad efectiva, se constata la esencialidad del apoyo y comprometimiento de la alta administración de los órganos estatales, la institucionalización de unidades dedicadas al fomento de la integridad (con libertad de actuación y recursos humanos y materiales necesarios a la carga), el análisis, evaluación y gestión de los riesgos, además de su monitoreo continuo (de manera que las acciones programadas sean efectivamente realizadas por las demás unidades organizacionales). Por consiguiente, esos factores deben contribuir a la edificación de sistemas políticos, jurídicos y administrativos vigorosos y

genuinos, así como la sedimentación de una cultura organizacional de integridad que garantice la transparencia y la rendición de cuentas.

Concretamente, la investigación dedica espacio para el análisis de tres temas indispensables al éxito de una política de integridad: i) la ética administrativa y la conducta de los agentes públicos; ii) el conflicto de intereses; y iii) la responsabilización de los agentes públicos. Primordialmente, reconoce la importancia de los códigos de comportamiento para que se produzcan ambientes saludables. Con eso, defiende la importancia de la suscripción de compromisos éticos por los agentes públicos y de la adopción de conductas capaces de rescatar valores, enaltecer la relevancia de la función pública y proporcionar respuestas y resultados satisfactorios. En ese escenario, se identifica que el formateo de los códigos de comportamiento necesitan contar con la amplia participación de los funcionarios para su construcción, espacios para la discusión de dilemas éticos, programas de capacitación continuados dirigidos a la promoción de la ética, políticas de comunicación efectivas y, fundamentalmente, el establecimiento de incentivos para la aplicación de esos instrumentos, además de la predicción de consecuencias por la inobservancia de los postulados asumidos individual y colectivamente.

Por lo que se refiere a la definición, identificación y tratamiento de las situaciones de conflicto de intereses, la investigación certifica su relevancia para el éxito de las políticas de integridad. Al afrontar el asunto, averigua su estrecha relación con las prácticas corruptas y su capacidad indeseada de afectar la confianza institucional, la legitimidad y la credibilidad del poder público. Demuestra que incluso la apariencia y la potencialidad del conflicto de intereses ya son suficientes para macular las instituciones y desacreditar sus acciones. En el caso del conflicto real, existe un solapamiento del interés privado sobre el público, sucediendo la interferencia directa en el funcionamiento de los gobiernos democráticos y la violación del principio de la moralidad, caracterizada por la ofensa al deber de lealtad que el agente público debe guardar con la Administración. Además, presta atención a los cuidados que deben rodear la utilización de informaciones privilegiadas y las recurrencias de su uso indebido.

Por último, la investigación dedica espacio al estudio sobre los sistemas de responsabilización de los agentes públicos en contextos de prevención y fortalecimiento de la integridad. El examen revela que, en escenarios de intolerancia con desviaciones, es fundamental atribuir responsabilidades e indicar los responsables por un servicio público de calidad. Además, expresa que castigar a los que insisten en infringir debe ser un compromiso asumido por los Estados democráticos. En ese sentido, concluye que la responsabilización, desde una visión de integridad, no debe ser eminentemente represiva. Más que castigar a los agentes infractores, los sistemas de responsabilización, en una perspectiva innovadora, deben primar por la consolidación del derecho del ciudadano a una administración ética, íntegra y confiable. Es decir: el Estado debe asumir la relevante función de orientación y prevención, garantizando que no sucedan conductas no deseadas.

Esa afirmación, hace hincapié, surge de la constatación de que hay un relativo fracaso de los mecanismos de comando y control coercitivo-punitivos en el combate a la corrupción en las democracias fragilizadas. La ineficacia de las medidas ancladas en esos sistemas de garantías revela que el endurecimiento de las leyes, en cuanto a la criminalización de conductas y el agravamiento de las sanciones, no es capaz, aisladamente, de impedir que personas, empresas y agentes públicos practiquen actos corruptos. Igualmente, se muestran insuficientes para identificar, condenar y encarcelar a los culpables, lo que refuerza el sentimiento de impunidad que impera en esas sociedades. Esta comprensión, por lo tanto, impone la necesidad de perfeccionamientos de los sistemas de responsabilización, además de una mayor sinergia entre los instrumentos de prevención y represión para el enfrentamiento del fenómeno de la corrupción.

Ante las conclusiones presentadas, que incluyen las principales discusiones trabadas en esta investigación, es razonable afirmar que la corrupción sistémica posee la gran capacidad de afectar negativamente a las bases en las que se sostienen las democracias contemporáneas. Al desplomar esos pilares, los sistemas políticos, jurídicos y administrativos se vuelven disfuncionales, produciendo movimientos progresivos de descrédito y desconfianza en cuanto a la capacidad del Estado en cumplir su finalidad política y social. Rescatar esa confianza exige dar nuevo significado a la función pública. La integridad, en este sentido, se destaca como

elemento clave para una administración ética y de calidad, dedicada exclusivamente al interés público.

Igualmente, ante la incapacidad del poder público en cohibir prácticas corruptas, la investigación demuestra que medidas de naturaleza preventiva constituyen caminos prometedores, pero todavía poco explorados en los países con déficits democráticos. Sin desconsiderar la importancia de una actuación integral, coordinada y efectiva de represión a la corrupción, es sustancial que las atenciones estén dirigidas a los problemas estructurales que contribuyen a la institucionalización de la corrupción en las democracias de baja calidad. Es primordial que se ataque el origen del problema, con el fin de evitar que el escenario de corrupción se consolide y cuestione la legitimidad y capacidad de respuestas del Estado a las necesidades la población.

A ese respecto, la investigación revela que Brasil dispone de instrumentos propicios al enfrentamiento de la corrupción. Además, constata la prevalencia de instituciones de Estado independientes y fuertes, la presencia de una legislación adecuada e integral y la destinación de recursos financieros y humanos para combatir la corrupción. Sin embargo, los debates indican ser fundamental que los esfuerzos sean redirigidos a una actuación preventiva y que se establezcan estrategias que favorezcan ambientes organizacionales orientados por valores públicos.

Repensar la manera de actuar de la Administración Pública, desde este punto de vista, es primordial para la mejoría de la calidad democrática. Las intervenciones que necesitan ser promovidas en los sistemas administrativos deben implicar la consolidación de estandartes de integridad y altos estándares de ética y conducta. Esas providencias deben repercutir en la valoración del agente público, en el manejo de los conflictos verificados entre los intereses público y privado y en la responsabilización efectiva de los transgresores.

Atribuir crédito a los instrumentos, procesos y estructuras basados en valores y normas de carácter ético y moral, así como en los mecanismos de gestión que incluyan una infraestructura de integridad, constituyen providencia capaz de rescatar la confianza de la sociedad en el poder público, fomentar una democracia de calidad,

además de prevenir la corrupción. No es concebible que países que ostentan graves déficits democráticos, como Brasil, sigan apostando tan solo en la criminalización de conductas y en la agravación de las penas para combatir la corrupción, sin que se enfrente los problemas elementales del país, como la desigualdad social, la precariedad de los servicios básicos ofrecidos a la población, el abismo educacional (que revelan números alarmantes de analfabetismo) y, principalmente, la falta de compromiso con el interés público.