

COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

ANO  
XIX  
2018

3

# Cadernos Adenauer

COMBATE À CORRUPÇÃO  
NO BRASIL

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Zit

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIX (2018), nº3

*Combate à corrupção no Brasil*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2018.

ISBN 978-85-7504-219-9

---

*As opiniões externadas nesta publicação são  
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

- 7 Apresentação
- 9 As instituições de combate à corrupção no Brasil:  
o CNJ em perspectiva  
RITA DE CÁSSIA BIASON
- 23 Como a corrupção ameaça o Estado de Direito,  
abala a democracia e viola os direitos humanos  
LUCIANO MENEGUETTI PEREIRA
- 43 *Accountability* e seu papel no combate à corrupção  
ANA LUIZA ARANHA
- 63 O impacto do fenômeno social da corrupção no Brasil  
ELISÂNGELA FRATTON  
RAFAEL DRESCH
- 85 O papel da transparência no combate à corrupção  
FABIANO ANGÉLICO
- 99 Judicialização, combate à corrupção e seus sentidos cruzados  
JULIANE SANT'ANA BENTO  
FABIANO ENGELMANN



## Apresentação

■ A corrupção é um grave problema que se faz presente ao longo da história do Brasil, e o combate à corrupção é tema que ocupa atualmente um lugar de destaque nas discussões políticas. O julgamento do Mensalão e a Operação Lava-Jato constituem marcos desta luta, a qual está longe de terminar. A crise relacionada à corrupção sistêmica que grassa na sociedade tem mobilizado um crescente número de pessoas na busca por meios de reduzir a sua existência nos diversos setores da sociedade brasileira, bem como conscientizar acerca de seus males para o país como um todo.

O Brasil ocupa a posição de número 96 no índice de Percepção da Corrupção elaborado pela Transparência Internacional, e as perdas de recursos que o país sofre a cada ano prejudicam a qualidade e o acesso a serviços fundamentais, impactando principalmente as parcelas mais pobres da população, porque dependentes da oferta pública de serviços de saúde, educação entre outros. Contudo, a sociedade como um todo é prejudicada, afetando também o crescimento econômico. Conforme dados da Organização das Nações Unidas, as perdas nos cofres públicos originadas pela corrupção são da ordem de aproximadamente R\$ 200 bilhões ao ano, e um estudo realizado pelo Fundo Monetário Internacional aponta que o Brasil seria 30% mais rico, caso os índices de corrupção fossem menores. O problema não está circunscrito ao setor público: segundo dados do Banco Mundial, boa parte dos cerca de 1,5 trilhão de dólares pagos em propinas a cada ano mundo afora é oriundo de empresas. Além dos danos causados pelo desvio de recursos que deveriam ser utilizados em serviços públicos essenciais e em infraestrutura, a corrupção também contribui para o crescimento nos índices de diversas outras modalidades de crime, como tráfico de pessoas, de drogas e contrabando, além de acarretar a desmoralização das instituições e constituir um dos fatores a tolher a competitividade do Brasil, tanto se considerado

o mercado interno brasileiro como o cenário internacional. Diante de tal panorama, torna-se clara a importância de toda iniciativa desenvolvida no sentido de combater a corrupção, uma vez que tal diminuição trará melhorias significativas nas condições de vida de milhões de pessoas.

O objetivo desta publicação é apresentar uma série de reflexões sobre a corrupção no Brasil, de modo a colaborar no entendimento deste fenômeno bem como das ações que têm sido empreendidas em seu combate. Reunimos seis artigos que analisam diversos aspectos da corrupção, destacando seus impactos negativos assim como apontando possíveis soluções. Governos, organizações da sociedade civil, homens e mulheres engajados têm muito a contribuir neste combate. A KAS dedica este número da série Cadernos Adenauer ao tema do combate à corrupção, com a esperança de incentivar o debate e sensibilizar cada vez mais pessoas de modo a contribuir na construção de um Brasil com menos corrupção e melhores perspectivas de desenvolvimento.

JAN WOISCHNIK

*Diretor da Fundação Konrad Adenauer no Brasil*



# As instituições de combate à corrupção no Brasil: o CNJ em perspectiva

RITA DE CÁSSIA BIASON

## RESUMO

■ Quem controla o Poder Judiciário? Como é feito esse controle? Tentando responder as questões que envolvem o controle do Judiciário é que traçamos como objetivo neste artigo o de fornecer um panorama do sistema de controle do Sistema Judiciário da República Federativa do Brasil, disponibilizando os principais marcos normativos e atos correicionais praticados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

## ABSTRACT

■ Who controls the Judiciary? How is this control done? Trying to answer these questions, that involve the control of the Judiciary, is that we aim at this article to provide an overview of the system of control of the Judicial System of the Federative Republic of Brazil, providing the main normative milestones and corrective acts practiced by the National Council of Justice (CNJ).

## INTRODUÇÃO

■ Controle é o processo através do qual podemos nos assegurar que as atividades efetivadas estarão de acordo com as planejadas, segundo Martins, “Controlar significa obter informações sobre o desempenho e com elas realimentar os tomadores de decisão de forma que possam comparar os resultados planejados e decidir o que fazer com respeito as discrepâncias observadas.” (1989, p. 10) Portanto

o controle consiste em verificar se tudo está ocorrendo em conformidade com o plano adotado, e apontar falhas e erros de forma que se possa corrigir e evitar reincidências.

O controle é um aspecto fundamental na relação entre o Estado e a sociedade e pode ser reduzido a quatro categorias de controle, segundo tipologia apresentada por Martins (1989, p. 11):

1. exercido pela sociedade sobre si mesma;
2. exercido pela sociedade sobre o Estado;
3. exercido pelo Estado sobre a sociedade.
4. exercido pelo Estado sobre si mesmo;

O primeiro, o controle da sociedade exercida sobre si mesma, é o controle social entendido como “[...] o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam[...]” (Matteucci; Bobbio, 1994, p. 285). Nesse reside o controle que a sociedade impõe a si própria por meio de valores e normas.

No segundo, controle exercido pela sociedade sobre o Estado, refere-se à participação da sociedade sobre as ações do Estado quer por meio de emendas populares quer por meio do processo de elaboração das políticas públicas ou de gestão dos recursos públicos.

No terceiro caso, exercido pelo Estado sobre a sociedade, é um instrumento para o Estado garantir a ordem e a coesão social valendo-se de todos os mecanismos e dispositivos legais tais como, sanções e punições, que possam constar no Estado de Direito.

No caso do controle do Estado sobre si mesmo é um processo que remete a necessidade de impor limites às ações do próprio Estado e suas Instituições. Em alguns casos refere-se à incapacidade de as autoridades supervisionarem os órgãos e funcionários que lhes são hierarquicamente subordinados, daí a necessidade de instrumentos que possam fazer o controle sobre as instituições políticas.

No caso brasileiro, um dos fatores que comprovam a falta de controle do Estado sobre si mesmo, pode ser visto por meio do aumento do protagonismo do Judiciário na política brasileira.

A presença, mais ativa do judiciário nas decisões políticas, pode ser interpretado como um ativismo político ou como resultante da judicialização da política. No caso da Judicialização tem-se uma ampliação do controle normativo do poder

judiciário quer por investigações voltadas aos casos de corrupção, envolvendo os agentes públicos eleitos ou não, quer por decorrência da expansão do poder do judiciário.

No caso da corrupção, a promulgação da Constituição de 1988 permitiu que o judiciário ampliasse sua atuação nas garantias de direitos civil, político e econômico. A ideia de uma cidadania ativa, assegurada pela Constituição, por exemplo, reiterava a necessidade de uma conexão entre o público e o privado numa “[...] lógica de legitimidade do direito”. Portanto, a judicialização da política que envolve os casos de corrupção, demonstra uma clara capacidade de superar os entraves autoritários e o pensamento jurídico positivista que comprometia a defesa de garantias do cidadão e punição dos agentes públicos corruptos.

Na segunda interpretação, expansão do judiciário, é notório o aumento da presença das instituições judiciais na democracia brasileira (Maciel; Korner, 2002, p.114). Nesse caso, a judicialização da política refere-se à apropriação de métodos de decisão jurídica na resolução de demandas da esfera política. Uma das possíveis ações, desse processo, seria por meio da ampliação da área de atuação dos tribunais (mecanismos de *checks and balances*) ou pela introdução e expansão do corpo jurídico ou de procedimentos no executivo e no legislativo (Maciel; Korner, 2002, p.114).

Em ambos os casos, os agentes da lei preferem participar dos processos de elaboração da política do que deixá-la a critério de políticos e de administradores (Maciel; Korner, 2002, p.114). Essa participação imprime um selo de integridade e de credibilidade ao poder judiciário perante a sociedade civil. A questão é como se estabelece o controle de um poder responsável por investigar e julgar os atos de corrupção no Brasil dos outros poderes. Valendo-se dessa premissa analisaremos, neste artigo, os mecanismos normativos de controle da Comissão Nacional de Justiça no que tange a corrupção do poder judiciário.

## CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

■ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado em 2004, é resultante da Reforma do Judiciário e foi instrumentalizado por meio de Emenda Constitucional nº 45<sup>1</sup>, sendo instalado em 14 de junho de 2005, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal. O CNJ é uma instituição pública que tem

---

1 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em julho de 2018.

por objetivo principal aumentar a transparência administrativa e processual da justiça brasileira. As atribuições do Conselho são: “[...] controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [...]”.<sup>2</sup>

Além da coordenação interna, sobre os caminhos do judiciário, também é função do CNJ coordenar políticas que concretizem a transparência pública. Esse aspecto ganhou relevância, junto a sociedade, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)<sup>3</sup>.

Ressalta-se que sendo um órgão administrativo do Poder Judiciário o CNJ possui função predominantemente administrativa. Isso significa que o órgão exerce controle sobre a atuação financeira e administrativa do poder judiciário e fiscalização sobre os atos de juízes. O controle, portanto, sobre os seus membros é de caráter disciplinador, correicional e, em alguns casos, punitivo<sup>4</sup>.

Devemos lembrar que a demanda pelo controle sobre o Poder Judiciário vinha de longa data e advinha de uma série de problemas apontados em torno da atuação dos magistrados, como: a opacidade do poder; a independência judicial; a falta de celeridade no julgamento dos processos; acúmulo de demandas; ausência de punições disciplinares; e ausência de política de gestão administrativa e financeira (Deocleciano, 2010, p. 59).

Sobre o papel de controle exercido pelo CNJ, Deocleciano (2010, p. 65) afirma que o órgão pode ser descrito por sua função de coordenação e não controle dos tribunais. SADEK diz que após “[...] tantas modificações, o organismo concebido com a finalidade de exercer controle externo sobre o judiciário transformou-se, desfigurou-se, deixando, até mesmo, de ser um órgão externo e perdendo toda e qualquer condição de zelar pela magistratura.” (2010, p. 66).

Mesmo tendo um papel inicial modificado, CNJ possui restrições à sua atuação que são definidas pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica

---

2 Artigo 103-B, § 4º da Constituição do Brasil de 1988. Outras alterações foram instituídas pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

3 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em junho 2018.

4 Após a criação do CNJ houve o questionamento da Associação dos magistrados brasileiros através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3367/DF ao Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a criação e funções do CNJ. O STF julgou improcedente a solicitação e disso resultou um reforço acerca da função administrativa do CNJ.

da Magistratura<sup>5</sup>. No caso de excessos o CNJ estará sujeito ao Controle pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 102, inciso I, da CF/1988) e podendo, em alguns casos, ser julgado pelo Senado Federal (artigo 52, inciso II da CF/1988).

Quanto a composição do CNJ é de 15 conselheiros, “[...] sendo nove magistrados, dois membros do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada”. Os conselheiros têm mandato de dois anos, admitida uma recondução. Dos direitos e deveres dos conselheiros, estabelecidos pela Constituição da República (art. 103-B, § 4º) e pelo Regimento Interno (arts. 4º, 17 e 18), temos: elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNJ; requisitar junto aos órgãos do Poder Judiciário, do CNJ e de outras autoridades competentes informações; pedir vista dos autos de processos em julgamento; desempenhar as funções de relator nos processos que lhes forem distribuídos.

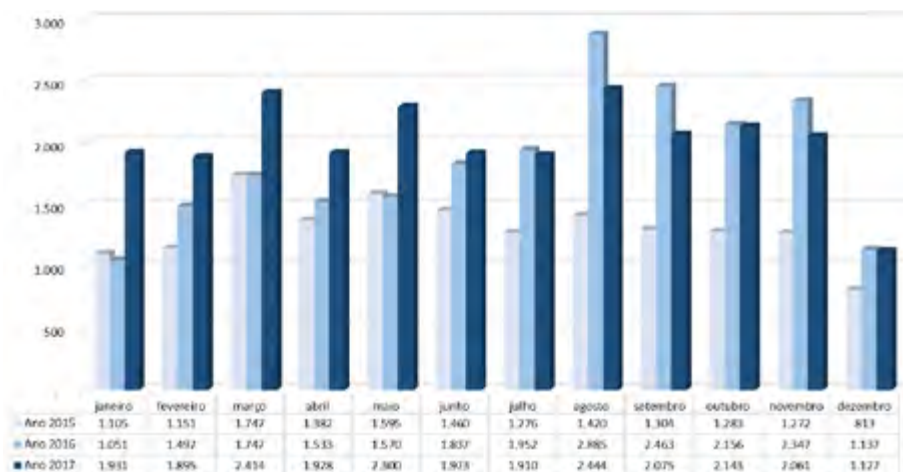
O CNJ também é responsável pela análise dos atos administrativos praticados pelo sistema judiciário e, desde 2009, passou a estabelecer metas nacionais e estaduais objetivando melhorar o sistema judiciário brasileiro por meio do aumento da produtividade, redução do número de processos junto aos tribunais e combate à corrupção.<sup>6</sup>

Como auxílio ao CNJ destacamos a atuação da ouvidoria, instituída pelas Resoluções nº 67/2009 (que insere ouvidoria como parte do CNJ) e nº 103/2010 (regulamenta as funções ouvidoria) como instrumento importante no acolhimento de denúncias e elaboração de banco dados. Abaixo apresentamos o gráfico com a demandas, junto a Ouvidoria do CNJ, que no ano de 2017, teve 24.151 demandas, numa média mensal de 2.013 relatos. Nos anos de 2016 e 2015, foram recebidos 22.175 e 15.808 registros, respectivamente.

5 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVil\\_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm). Acesso em junho 2018.

6 Em 2018 o CNJ lançou uma plataforma que permite acompanhar o cumprimento das METAS do Judiciário. A iniciativa segue orientações do artigo 5º da Resolução nº 221/2016 do CNJ, que amplia a participação de magistrados, servidores e de toda a sociedade na elaboração das metas nacionais estabelecidas pelo Poder Judiciário. Disponível no website: [https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shMNRespostas](https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shMNRespostas).

GRÁFICO I. Demanda Mensal Ouvidoria CNJ – 2015-2017



Fonte: Ouvidoria CNJ<sup>7</sup>

As solicitações foram enviadas por advogados, servidores públicos, profissionais liberais ou autônomos e empregados de empresas privadas, conforme informa o relatório anual da ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça. O tema, morosidade processual, correspondeu a 43,81% das manifestações recebidas, seguido do tema Convenção da Apostila de Haia, com 7,66% das manifestações.

## CORRUPÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO

■ Em relação ao problema da corrupção no Poder Judiciário, destacamos as ações e recomendações que constam na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)<sup>8</sup>, a criação do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa<sup>9</sup>, a criação do Sistema

7 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/03/4ec8749b0c38effbec07fed4f48c85a9.pdf> Acesso em Julho de 2018.

8 A ENCCLA representa a articulação de órgãos públicos na prevenção e combate à corrupção e lavagem de dinheiro, do qual o CNJ é parte integrante. Informações sobre ações e estratégias estão disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/enccla>. Acesso em Junho de 2018.

9 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/enccla/cadastro-de-improbidade-administrativa>. Acesso em Junho de 2018.

Nacional de Bens Apreendidos (SNBA)<sup>10</sup> e a Recomendação sobre a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais<sup>11</sup>.

O controle administrativo dos atos e condutas dos membros do Poder Judiciário (magistrados, servidores e serventuários), no Brasil, realiza-se por meio de duas formas:

1. Insere-se no controle interno das unidades judiciárias sobre os seus próprios membros, em que se apuram as atuações administrativas, de acordo com regras específicas, como o Estatuto da Magistratura<sup>12</sup> e a Lei Federal nº 8.112/1990<sup>13</sup>, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Quanto as apurações realizadas devem ser comunicadas à Corregedoria Nacional de Justiça;
2. Outra forma de controle dá-se via controle interno e superior do CNJ sobre os membros das unidades judiciárias, sob a competência da Corregedoria Nacional. Nesse caso a Corregedoria Nacional de Justiça deve receber e processar Reclamações Disciplinares<sup>14</sup>; Representações por Excesso de Prazo<sup>15</sup>; examinar Pedidos de Revisão Disciplinar<sup>16</sup>; instaurar processos administrativos disciplinares<sup>17</sup> e sindicâncias<sup>18</sup>;

Nos Relatórios anuais do CNJ mostram que, desde 2006, a instituição vem apurando os desvios de condutas de magistrados e servidores, e a partir de 2009, os Relatórios apontam para as punições aplicadas aos magistrados, geralmente, aposentadorias compulsórias, remoções compulsórias, afastamento preventivo, advertência e censura<sup>19</sup>.

---

10 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-bens-apreendidos-snba> . Acesso em Junho de 2018.

11 Recomendação Nº 30 de 10/02/2010 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=876> . Acesso em Junho de 2018.

12 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura>. Acesso em Junho de 2018.

13 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em Junho de 2018.

14 Art. 67, do Regimento Interno do CNJ.

15 Art. 78, do Regimento Interno do CNJ

16 Art. 82, do Regimento Interno do CNJ..

17 Art. 73, do Regimento Interno do CNJ.

18 Art. 60, do Regimento Interno do CNJ.

19 Disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/relatorio-anual-de-atividade>. Acesso em Junho de 2018.

No que se refere ao CNJ e seus órgãos, principalmente, a Corregedoria Nacional e a Secretaria de Controle Interno, exercem as funções investigativas e sancionadoras, apresentadas no próximo tópico.

## CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA E SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

■ A Corregedoria Nacional de Justiça é o órgão do CNJ que “atuar na orientação, na coordenação e na execução e políticas públicas voltadas a atividade correicional e ao bom desempenho da atividade judiciário [...] exercendo controle disciplinar, promovendo a correta administração da justiça [...]” (Relatório Anual, 2010, p. 51).

Objetivando prevenir e corrigir os desvios de conduta dos membros e órgãos do poder judiciário, especificamente o respeito à Lei Orgânica da Magistratura e Código de Ética da Magistratura Nacional, a corregedoria tem quatro linhas de atuação: fiscalização; inspeção; correição e auditoria. As atribuições do corregedor Nacional de Justiça estão definidas na Constituição Federal, no § 5º do art. 103-B, e regulamentadas no artigo 31 do Regimento Interno do CNJ.

Especificamente sobre a Correição e a Inspeção, estão estabelecidas no capítulo 5, artigos 38 ao 59, do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça<sup>20</sup> e Artigos 48 ao 59 do Regimento Interno do CNJ<sup>21</sup>. As inspeções poderão ser realizadas para “apuração de fatos relacionados ao conhecimento e à verificação do funcionamento dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, havendo ou não evidências de irregularidades.” (artigo 48 do Regimento Interno do CNJ). Quanto as correições, artigo 54 do Regimento Interno do CNJ, poderão ser realizadas para “apuração de fatos determinados relacionados a deficiências graves dos serviços judiciais e auxiliares, das serventias e dos órgãos prestadores de serviços notariais e de registro”.

Nas inspeções são feitas verificações nas prestações de conta, folha de pagamentos e na política de remuneração e pagamentos de uma determinada unidade judiciária enquanto que nas atividades correicionais internas ao CNJ, a competên-

20 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/regulamento-geral>. Acesso em Junho de 2018.

21 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/8f30e69939ad31a58f-746f00c520f120.pdf>. Acesso em Junho de 2018.



cia para a realização das atividades investigativas, denominadas auditorias, recaem sobre a Secretaria de Controle Interno (SCI).

A SCI, segundo Regimento Interno<sup>22</sup>, fica responsável por planejar, coordenar e supervisionar as atividades de controle interno, de auditoria, de fiscalização e de inspeções administrativas no Conselho.

Todas essas atividades visam avaliar a gestão do CNJ no que se refere à eficiência e regularidade dos atos administrativos, abrangendo, especialmente, a execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como a adequação e a legalidade dos gastos realizados no período.

## CASOS DE CORRUPÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO

■ Os casos de corrupção e irregularidades no Poder Judiciário, no Brasil, envolvem uma diversidade de práticas, sendo as mais comuns os desvios de verbas, vendas de sentença, grilagem de terras, favorecimento na liberação de precatórios, contratos irregulares, nepotismo e criação de entidades vinculadas aos próprios magistrados para administrar verbas de tribunais. Vários casos foram identificados pelo CNJ, por meio das inspeções realizadas pela Corregedoria Nacional, em todos os estados brasileiros<sup>23</sup>. Abaixo, foram selecionados alguns casos que podem ilustrar o cenário, a partir dos relatórios disponíveis no CNJ.

1. Maranhão: (2017) Indícios de nepotismo em relação as empresas que prestam serviço ao Tribunal; desrespeito ao percentual de cargos comissionados; subtração de itens de informática do depósito do TJMA<sup>24</sup>;
2. Espírito Santo: (2017) Aproximadamente, 85% dos cargos em comissão ocupados no TJES são providos por servidores não pertencentes ao quadro do Tribunal, em desacordo com o disposto na Resolução CNJ n. 88/2009, que estabelece o mínimo de 50% dos cargos para preenchimento por servidores do Poder Judiciário;

22 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/controle\\_interno/regulamentosci.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/controle_interno/regulamentosci.pdf). Acesso em Junho de 2018.

23 Relatórios de inspeções e correições estão disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/atos-do-conselho/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em Junho de 2018.

24 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto\\_circunstanciado\\_%20oinspeo\\_tjma\\_unidades\\_administrativas%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto_circunstanciado_%20oinspeo_tjma_unidades_administrativas%20(1).pdf). Acesso em Junho de 2018.

3. Amazonas: (2017) falta um sistema de alerta para as demandas que versem sobre Improbidade administrativa<sup>25</sup>;
4. Rio de Janeiro: (2017) práticas de nepotismo por servidores e irregularidades em licitações<sup>26</sup>
5. Pernambuco: (2017) Admissão de propostas sem assinatura nas etapas licitatórias; cadastro irregular de rubricas no pagamento de pessoal do TJPE; indícios de nepotismo; ausência de declaração de parentesco em processos licitatórios; dispensa de licitação na locação de bens imóveis;
6. Pernambuco: (2014) Cessão irregular de espaço público; contratação de instituição financeira sem licitação; destinação de cargos comissionados em desacordo com a Resolução 88/2009 do CNJ<sup>27</sup>.
7. Amazonas: (2014) Indícios de nepotismo; contratação de servidores temporários sem processo seletivo; indícios de recebimento irregular de custas por oficiais de justiça; indícios de recebimento duplo de remuneração por leiloeiros<sup>28</sup>;
8. Bahia: (2014) Indício de favorecimento a particular em detrimento do interesse público; justificativa de preço insuficiente com previsão de pagamentos desproporcional aos serviços ofertados <sup>29</sup>;
9. Bahia: (2013) Irregularidades nas licitações e contratação e pessoal<sup>30</sup>;
10. Ceará: (2012) processos administrativos disciplinares envolvendo magistrados, em casos de tráfico de influência, atraso na prestação jurisdicional e cumprimento do regime de trabalho, retenção de autos, participação em organizações criminosas e enriquecimento ilícito <sup>31</sup>;
11. Mato Grosso: (2012): Processos administrativos disciplinares envolvendo magistrados, em casos de bloqueio, levantamento e recebimento de importâncias indevidas; dez juízes foram aposentados compulsoriamente pelo

25 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto\\_circunstanciado\\_inspecao\\_TJAM\\_2017.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto_circunstanciado_inspecao_TJAM_2017.pdf) Acesso em Junho de 2018.

26 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto\\_ircunstanciado\\_inspecao\\_tjrj\\_unidades\\_administrativas\\_2017.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/auto_ircunstanciado_inspecao_tjrj_unidades_administrativas_2017.pdf) Acesso em Junho de 2018.

27 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio\\_insp\\_preliminar\\_area\\_adm\\_tjpe\\_2014.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio_insp_preliminar_area_adm_tjpe_2014.pdf) Acesso em Junho de 2018.

28 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio\\_correi\\_area\\_adm\\_am\\_2013\\_2014.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio_correi_area_adm_am_2013_2014.pdf) Acesso em Junho de 2018.

29 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio\\_correi\\_unidade\\_adm\\_ba\\_2013\\_2014.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio_correi_unidade_adm_ba_2013_2014.pdf) Acesso em Junho de 2018.

30 Disponível em: [file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio\\_preliminar\\_correicao\\_ba\\_2013.pdf](file:///C:/Users/rcbia/Downloads/relatorio_preliminar_correicao_ba_2013.pdf) Acesso em Junho de 2018.

31 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/RELAT-CE.pdf> Acesso em Junho de 2018.

- CNJ, após acusação de desvio de R\$ 1,5 milhão do TJ para cobrir prejuízos de uma loja maçônica<sup>32</sup>;
12. Pará: (2011): processos administrativos disciplinares envolvendo magistrados, em casos de tráfico de influência, nepotismo, bloqueio indevido de bens<sup>33</sup>;
  13. Espírito Santo: (2009)<sup>34</sup>: contratação de serviços de informática e contratos superfaturados de aluguel de computadores; contratação de serviços impróprios à justiça, como a contratação de serviços de degustação de café; casos de nepotismo; servidores exonerados do TJ que recebiam 13º salário<sup>35</sup>;
  14. Paraíba: (2009) contratações irregulares, nepotismo e má gestão dos recursos humanos; CNJ contou 384 funcionários comissionados no TJ de Pernambuco, a maioria nos gabinetes dos desembargadores<sup>36</sup>;
  15. Maranhão: (2008) Excesso de cargos comissionados; sete juízes de São Luís foram afastados após o Conselho verificar que estavam liberando altas somas em dinheiro através da concessão de liminares em ações de indenização por dano moral<sup>37</sup>;
  16. Distrito Federal: (2009) Um magistrado da Ajufer usava o nome de outros juízes para fazer empréstimos bancários para a entidade, indicando a prática de fraude e de estelionato<sup>38</sup>;
  17. Tocantins: (2009) A ex-presidente do TJ, Willamara Leila, e dois desembargadores foram afastados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) após operação da Polícia Federal que identificou um suposto esquema de venda de sentenças e de favorecimento no pagamento de precatórios<sup>39</sup>;

---

32 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/Relatrio\\_Inspeo\\_TJMT.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/Relatrio_Inspeo_TJMT.pdf) Acesso em Junho de 2018.

33 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/TJPA\\_RELATRIO\\_RETORNO\\_DE\\_INSPEO\\_Assinado\\_Ministra.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/TJPA_RELATRIO_RETORNO_DE_INSPEO_Assinado_Ministra.pdf) . Acesso em Junho de 2018.

34 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/sumario\\_do\\_es.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/sumario_do_es.pdf) Acesso em Junho de 2018.

35 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/sumario\\_do\\_es.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/sumario_do_es.pdf) Acesso em Junho de 2018.

36 [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/sumarioparaiba.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/sumarioparaiba.pdf) Acesso em Junho de 2018.

37 disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/relatorio\\_insp\\_no2\\_maranhao.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_no2_maranhao.pdf) Acesso em Junho de 2018.

38 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/relatorios/relatorio\\_da\\_inspecao\\_tjdf\\_revisao\\_3004\\_com\\_indice.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/relatorios/relatorio_da_inspecao_tjdf_revisao_3004_com_indice.pdf) . Acesso em Junho de 2018.

39 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/relatorio%20da%20inspeo%20otocantins%20-%20com%20indice%20anexos%20e%20assinado%20.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio%20da%20inspeo%20otocantins%20-%20com%20indice%20anexos%20e%20assinado%20.pdf) Acesso em Junho de 2018.

18. Alagoas: (2009) Magistrado recebeu 76 diárias acumuladas, de diferentes exercícios; pagamento em duplicidade para um funcionário que ganhava como contratado por empresa terceirizada para prestar serviços para o mesmo tribunal em que atua como servidor<sup>40</sup>;
19. Bahia: (2008) O Instituto Pedro Ribeiro de Administração Judiciária (Ipraj), entidade ligada a juízes que gerenciaram recursos e serviços do Judiciário, realizava um esquema fraudulento que funcionou por mais de vinte anos, repassando R\$ 30 milhões para a Secretaria da Fazenda da Bahia<sup>41</sup>;

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Podemos afirmar que o papel do Conselho Nacional de Justiça desempenhado no controle da institucionalidade tem resultando numa mudança, significativa, da qualidade do judiciário brasileiro. A possibilidade de estabelecer diagnósticos sobre o desempenho do judiciário tem permitido a correição em diversos segmentos considerados problemáticos no Brasil, como por exemplo, a lentidão de julgamento dos processos nos tribunais. Obviamente que tais intervenções não aprimoraram o sistema como um todo, mas tem desencadeando um novo comportamento no interior do mesmo, observável por meio da transparência de informações que o CNJ dispõe no seu portal. Se por um lado a atuação do CNJ tem sido apontada como louvável, de outro revela problemas tais como: os mandatos dos conselheiros são breves, gerando dificuldade para alavancar uma política institucional; e a seleção dos membros não segue os critérios de especialização.

Quanto ao controle dos atos de corrupção, os relatórios da Corregedoria revelam que há uma preocupação constante do CNJ, desde 2009, quanto a correição de práticas que comprometam a integridade do judiciário.

Obviamente que é um grande avanço em termos de controle do poder judiciário mas falta ainda um dispositivo que outorgue a sociedade civil a possibilidade de processar o judiciário nos casos de corrupção ou excessos cometidos pela Instituição.

---

40 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/relatorio\\_inspeo\\_alagoas\\_final.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_inspeo_alagoas_final.pdf) Acesso em Junho de 2018.

41 Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_corregedoria/inspecoes/relatorio\\_insp\\_noi\\_bahia.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_noi_bahia.pdf) Acesso em Junho de 2018.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CITTADINO, G. Judicialização da Política, Constitucionalismo Democrático e Separação de Poderes. In: VIANNA, L.W. (Org.) *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

DEOCLECIANO, P R. M. O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do poder judiciário: uma realidade possível? Dissertação de Mestrado. Fortaleza; Universidade Fortaleza, 2010. Disponível em:

<https://uol.unifor.br/oul/ObraBdtdSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=85815#> Acesso em Julho de 2018.

INSTITUTO ETHOS. Sistema Nacional de Integridade: Brasil 2000-2015. Disponível em: <https://www3.ethos.org.br/cedoc/sistema-de-integridade-nacional-brasil-2000-2015/#.w3xenuhkjcc>. Acesso em Julho de 2018.

FRANCO, I. C. S.; GROSS, L.C. O CNJ e os discursos do direito e desenvolvimento. *Revista Direito GV*, São Paulo 9 (2) , p. 515-534 , jul-dez 2013.

FRAGALE FILHO, R. Conselho Nacional de Justiça: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. *DADOS– Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 4, 2013, pp. 975 a 1007.

MACIEL, D. KOERNER, A. Sentidos da Judicialização da Política: duas análises. *Lua Nova* Nº 57, p.113-133, 2002.

MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994.Vol. I.

MARTINS, C. E. *Governabilidade e Controles*. Rev. Adm. Públ., Rio de Janeiro 23 (1) p. 5-20, 1º trim. jan. 1989.

SADEK, MT. (org). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 164 p.

SPECK, B. W. *Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um Sistema Nacional de Integridade*. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

SILVA, R. Leal da; HOCH, P. A.; RIGHI, L. M. Transparência Pública e a atuação normativa do CNJ. *Revista Direito GV*, São Paulo, 9(2), p. 489-514 , jul-dez 2013.

TOMIO, F. R. L.; ROBL FILHO, N. *Accountability* e Independência Judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política* v. 21, nº 45, p. 29-46 mar. 2013.

## Websites

Conselho Nacional de Justiça – <http://www.cnj.jus.br>

Corregedoria Nacional de Justiça – <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj>



# Como a corrupção ameaça o Estado de Direito, abala a democracia e viola os direitos humanos

LUCIANO MENEGUETTI PEREIRA

## RESUMO

■ O presente texto tem como objetivo abordar o fenômeno da corrupção no Brasil sob uma perspectiva voltada para os efeitos deste mal sobre o país, especialmente no tocante à corrosão da democracia e do Estado de Direito e em relação às violações de direitos humanos que provoca. Primeiramente são analisados alguns dados estatísticos acerca da corrupção no país e, na segunda parte do trabalho, procura-se demonstrar como a corrupção tem atuado de forma aniquiladora no Brasil, buscando-se chamar a atenção para a necessidade de uma intensificação das ações de prevenção e combate da prática, uma vez que se trata de uma doença que destrói as partes saudáveis e bem intencionadas da política, e que tem sido implacável e onipresente na história brasileira, especialmente quando se tentou ignorá-la.

## ABSTRACT

■ The present text aims to address the phenomenon of corruption in Brazil from a perspective focused on the effects of this evil on the country, especially in relation to the corrosion of democracy and the rule of law and in relation to the violations of human rights that it causes. Firstly, some statistical data on corruption in the country are analyzed and, in the second part of the paper, we try to demonstrate how corruption has been annihilating in Brazil, seeking to draw attention to the need for intensification of prevention actions and combat of practice, since it is a disease that destroys the healthy and well-intentioned parts

of politics, and which has been implacable and omnipresent in Brazilian history, especially when one tried to ignore it.

## INTRODUÇÃO

■ A corrupção é um mal, uma doença hereditária autoimune que atinge qualquer sistema político onde os seres humanos sejam seus operadores. Ela tem acompanhado a humanidade ao longo dos séculos e atuado de forma devastadora na vida humana nos últimos tempos. De acordo a *Transparência Internacional*, atualmente mais de 6 bilhões de pessoas vivem em países com graves problemas de corrupção. Estudos recentemente elaborados por esta instituição demonstram elevados índices de corrupção em todo o mundo, inclusive e notadamente no Brasil (Transparency International, 2017).<sup>1</sup>

Este mal contagioso não reconhece fronteiras de qualquer tipo, sejam elas territoriais, ideológicas, políticas, ou mesmo de níveis de força institucional. Trata-se de uma praga insidiosa que tem uma ampla gama de efeitos corrosivos sobre as sociedades, tais como o enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito, a violação de uma série de direitos humanos hoje protegidos, a distorção dos mercados, a corrosão da qualidade de vida, e também permite que o crime organizado, o terrorismo e outras ameaças à segurança humana possam prosperar.

A corrupção é, portanto, um mal encontrado em todos os países, seja de grande ou pequeno porte, rico ou pobre, sendo na perspectiva do desenvolvimento que seus efeitos são mais destrutivos, uma vez que atinge de forma mais acentuada e desproporcional aqueles países mais pobres, notadamente por desviar fundos destinados ao desenvolvimento, minando assim a capacidade dos governos para a prestação de serviços básicos, principalmente daqueles destinados à efetivação dos direitos humanos e fundamentais. Desse modo, pode-se afirmar que a corrupção é um elemento-chave no mau desempenho econômico dos países e um dos mais graves obstáculos para o alívio da pobreza, da pobreza extrema e da redução das desigualdades sociais.

Nesse contexto, afirma-se que a corrupção é hoje mundialmente reconhecida como uma ameaça para o desenvolvimento sustentável dos países e das pessoas, à estabilidade e segurança das sociedades e do governo, consistindo em um mal que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e de justiça

---

1 A *Transparência Internacional* é hoje um dos mais importantes organismos internacionais do mundo no combate da corrupção. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 31 ago. 2018.



e que põe em risco o Estado de Direito ao redor do globo. Não se trata de um mal isolado, isto é, não constitui um problema local ou regional apenas, mas um grande desafio mundial, embora certamente seus efeitos sejam mais flagelantes nos países em desenvolvimento.

O Brasil tristemente tem sofrido com a corrupção e seus perniciosos efeitos praticamente desde o seu descobrimento, desde a relação de dependência entre a colônia e o colonizador, estabelecida em razão do seu descobrimento.<sup>2</sup> A história mostra que desde os primeiros anos que se seguiram ao descobrimento, momento em que a fraude mais comum na jovem colônia estava ligada ao contrabando de mercadorias, nos três séculos seguintes multiplicaram-se os casos de corrupção, que passaram a não mais se resumir ao contrabando, mas a abranger uma série de falcaturas e desmandos, que acabaram por contribuir decisivamente para que o novo país fosse construído sem qualquer compromisso moral, ético ou ideológico de se formar uma nação (Furtado, 2015, p. 15-16).

Neste contexto, o presente texto tem como objetivo abordar a corrupção no Brasil sob uma perspectiva voltada para os efeitos deste mal sobre o país, especialmente no tocante à corrosão da democracia e do Estado de Direito e em relação às violações de direitos humanos que ela provoca. Para tanto, na primeira parte do texto são analisados alguns dados estatísticos acerca do fenômeno no país, sendo que a parte final do trabalho é dedicada a demonstrar como a corrupção tem atuado no Brasil, buscando-se chamar a atenção para a necessidade de uma intensificação das ações de prevenção e combate da prática no país, uma vez que se trata de uma doença que destrói as partes saudáveis e bem intencionadas da política, e que tem sido implacável e onipresente na história brasileira, especialmente quando se tentou ignorá-la.

## I. ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A CORRUPÇÃO NO BRASIL

■ Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 141-151), em sua clássica obra *Raízes do Brasil*, ao analisar a formação cultural do povo brasileiro, na busca pela definição de um traço comum, construiu o perfil do *homem cordial*, cordialidade essa que se manifesta pela tendência ao estabelecimento de suas relações com base na afetividade, no agir com o coração, com paixão e sentimento; e, principalmente, na dificuldade de objetivizar ou racionalizar suas relações. Daí pode-se constatar

2 Nesse sentido, vide estudo de Denise Moura, intitulado “*Corrupção no Brasil tem origem no período colonial, diz historiadora*”. Disponível em: <<http://goo.gl/uYUSi6>>. Acesso em: 31 ago. 2018.

a gênese da figura do *jeitinho brasileiro*, expressão de certo modo relacionada ao *homem cordial* e que denota, em seu sentido negativo, a malandragem do povo brasileiro, a habilidade de burlar e transgredir as leis postas, referindo-se também à capacidade engenhosa de agir corruptamente para obter benefícios pessoais de maneira criativa.<sup>3</sup>

O quadro estudado pelo referido autor demonstra que, ao longo da história, a corrupção, aqui entendida genericamente como *o abuso do poder público (e, em certos casos, também privado) para a obtenção de ganhos privados ou particulares*,<sup>4</sup> constitui um mal que parece estar no DNA do povo brasileiro e hoje se trata, no entender de muitos estudiosos, de um problema endêmico, permanente e institucionalizado no país (JANOT, 2015; ARAS, 2015).<sup>5</sup> Infelizmente a história brasileira recente bem demonstra o quanto o Brasil tem sofrido com os elevados índices de corrupção que têm sido recorrentemente constados e noticiados no país, podendo-se aqui, para fins exemplificativos, citar-se os últimos dois grandes casos de chacoalharam e abalaram o país: o *Mensalão* e a *Operação Lava Jato*.

Nos últimos relatórios da *Transparência Internacional*, uma das instituições internacionais de maior credibilidade que atua na prevenção e combate à corrupção mundial, o Brasil tem ocupado uma posição intermediária, porém um triste lugar dentre os países com altos índices de corrupção. Todos os anos essa ONG internacional realiza estudos destinados a medir o índice de percepção da corrupção (CPI).<sup>6</sup> Trata-se de um índice que expressa, em uma escala de valores de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo), o grau em que a existência da corrupção é percebida entre funcionários públicos e políticos dos países. O resul-

3 O antropólogo Roberto DaMatta, em sua obra *O Que Faz o Brasil, Brasil?*, ao analisar a postura dos brasileiros, em contraposição à dos norte-americanos, explica que o brasileiro, tão acostumado a violar e a ver violada as próprias instituições, sabe que “não existe jamais um ‘não’ diante de situações formais e que todas admitem um ‘jeitinho’ pela relação pessoal e pela amizade”, e também sabe que “ficar malandramente ‘em cima do muro’ é algo honesto, necessário e prático” no caso do sistema brasileiro (DaMatta, 1996).

4 Embora conceituar a corrupção não seja uma tarefa das mais fáceis, as tentativas de fornecer uma definição geral do fenômeno comumente giram em torno de dois elementos-chave: a) ganhos econômicos ou outros proveitos por parte de um indivíduo ou grupo de indivíduos; b) em razão de uma posição de poder (e exercício ilícito desse poder), como resultado do papel deste indivíduo ou grupo de indivíduos dentro de uma organização ou instituição.

5 Para uma visão mais aprofundada vide Santos, Bertocini e Costódio Filho (2014, p. 12-14); Furtado (2015, p. 15-21); Biazon (2018).

6 O *Corruption Perceptions Index* (CPI) pontua e classifica os países com base em quão corrupto o setor público de um determinado país é percebido. Cuida-se de um índice composto por uma combinação de levantamentos e avaliações de corrupção, coletados por uma variedade de respeitáveis instituições.

tado de todo esse trabalho é uma espécie de *ranking da corrupção*, com relatórios específicos sobre a corrupção em cada país, trabalho que é feito pela instituição desde 1995.

Com base na opinião de especialistas e com fundamento em estudos internacionais realizados por diversas fontes, dentre elas o *Banco Mundial* e o *Fórum Econômico Mundial*, o índice de percepção da corrupção elaborado pela *Transparência* mede os níveis de corrupção percebidos no setor público na grande maioria dos países do mundo.

No mapa<sup>7</sup> elaborado pela *Transparência Internacional* com base nos dados aferidos, a cor vermelha escura indica um setor público altamente corrupto; os países em vermelho claro e alaranjados figuram um pouco melhor, embora a corrupção entre as suas instituições públicas ainda seja muito comum; já os países amarelos são percebidos como os mais limpos, embora não perfeitos e livres de qualquer corrupção. De acordo com o mais recente estudo da organização, nem um único país, em todo o mundo, está livre da corrupção (*Transparência Internacional*, 2017).

Especificamente em relação ao Brasil, no ranking de 2014 o país apareceu na 69ª posição (dentre os 175 países analisados), com 43 pontos. Em seu relatório sobre a situação da corrupção no Estado brasileiro, a organização relacionou como os maiores problemas a serem enfrentados: (i) a corrupção no governo e nos partidos (partidos políticos e o Poder Legislativo são percebidos como as instituições mais afetadas pela corrupção); (ii) a corrupção no financiamento privado de campanhas políticas; (iii) a corrupção nos níveis estadual e municipal; (iv) a submissão do setor privado às agências reguladoras, que faz aumentar a propensão a tentativas de subornos; e (v) a corrupção nas contratações para grandes obras públicas (*Transparência Internacional*, 2014).

No ano de 2015, o estado brasileiro ocupou a 76ª posição (dentre os 168 países analisados), com 38 pontos. De acordo com a organização, os índices de percepção de corrupção de 2015 demonstraram que pessoas trabalhando em conjunto podem ter êxito no combate à corrupção. Por outro lado, o relatório apontou países, dentre eles o Brasil, onde a situação piorou e os índices tiveram um aumento significativo. De acordo com a ONG, o Brasil lidava naquele momento com muitos problemas de corrupção que se encontravam entrincheirados, dentre eles, o fato de o país ter sido abalado pelo escândalo da Petrobrás, em que muitos políticos foram denunciados por terem aceito propinas em troca da adjudica-

---

7 O mapa da corrupção está disponível em: <<https://goo.gl/E4CXkc>>. Acesso em 31 ago. 2018

ção de contratos públicos. Para a instituição, as flexões na economia, geraram a perda de empregos para dezenas de milhares de brasileiros que, embora não tenham tomado as decisões que levaram ao escândalo, foram os mais prejudicados (Transparência Internacional, 2015).

No relatório emitido pela instituição, em 2016, o Brasil ocupou a 79ª posição (dentre os 176 países analisados), com 40 pontos. O referido documento destaca os casos da chamada “grande corrupção”<sup>8</sup> existentes atualmente no país, dando ênfase para os escândalos envolvendo a Petrobras e a Odebrecht. O relatório ressalta ainda a grande dificuldade do Brasil em lidar com o fenômeno, o que apenas reflete o quadro que todos os brasileiros têm acompanhado nos últimos tempos no país (Transparência Internacional, 2016).

No último relatório, de 2017, o Estado brasileiro aparece numa situação ainda pior. Ocupando a 96ª posição (dentre 180 países analisados), com pontos 37 pontos, o país apresenta uma pontuação ainda mais baixa do que os anos anteriores, fato que revela os altos índices de corrupção existentes e que certamente constitui um reflexo dos grandes esquemas de corrupção que têm sido investigados no âmbito da maior operação contra a corrupção já ocorrida no país, denominada *Operação Lava Jato*. No relatório destaca-se que, embora tenha havido progresso no combate à corrupção em diversos países da América, inclusive no Brasil, “ainda não existem políticas abrangentes para lidar com as causas históricas e estruturais da corrupção em toda a região” (Transparência Internacional, 2017).

Conforme se afere por estes relatórios, os índices de percepção da corrupção aferidos pela *Transparência Internacional* em relação ao Estado brasileiro têm demonstrado que, nos últimos anos, o Brasil tem ocupado um lugar de destaque entre os países com maiores níveis de corrupção do mundo. Tristemente, o reflexo dessa situação é um lamentável e repugnante quadro de múltiplas, massivas e contínuas violações dos direitos humanos no país, bem como de enfraquecimento do Estado Democrático de Direito. Por isso, estabelecer mecanismos efetivos de prevenção e combate a esse mal tornou-se hoje imperioso para o Brasil.

---

8 “A *grande corrupção* consiste em todos os atos cometidos em um alto nível de governo, onde há a distorção das políticas ou do funcionamento central do Estado, permitindo que os líderes sejam beneficiados à custa do bem público” (Pereira, 2016, p. 33).

## 2. OS MALÉFICOS EFEITOS DA CORRUPÇÃO PARA O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO

■ A Constituição brasileira de 1988 estabelece em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e esse modelo de Estado tem sido profundamente abalado pela corrupção. Como se tem dito no decorrer do presente texto, os efeitos da corrupção são maléficos e catastróficos, sendo inúmeros os setores, as instituições, os bens e pessoas atingidas. Ela produz efeitos de diversas ordens (políticos, econômicos, sociais, ambientais etc.), e, em razão da globalização, esses efeitos não mais se restringem às fronteiras do país no qual se verifica. Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado (2015, p. 44) explica que

a globalização da corrupção constitui importante aspecto do tema e lhe confere nova dimensão, na medida em que as políticas e estratégias de combate à corrupção devem necessariamente considerar que as causas e os efeitos desse fenômeno não se limitam às fronteiras de determinado país, mas que requerem a organização dos esforços dos agentes privados, dos Estados e das organizações internacionais dentro de uma perspectiva supranacional.

Atualmente está muito claro que a corrupção não prejudica o país apenas no âmbito doméstico, mas o atinge também em suas relações internacionais. Portanto, o reconhecimento e a conscientização acerca dos corrosivos efeitos da corrupção no âmbito interno e internacional, constituem a primeira etapa para que os Estados, o setor privado e a sociedade internacional passem a adotar medidas efetivas de combate à corrupção, sejam elas de cunho doméstico ou de abrangência global ou regional. Embora não seja possível mensurar no âmbito deste trabalho todos os maléficos efeitos produzidos pela corrupção, os poucos exemplos a seguir oferecem um norte daquilo que está a se analisar, especialmente em relação ao Estado brasileiro.

No Brasil, os efeitos da corrupção têm incidido e prejudicado a *livre concorrência* e conseqüentemente os *consumidores*. Isso porque, quando empresas corruptas obtêm vantagens ilícitas da Administração Pública, à custa disso, conquistam ilicitamente um maior espaço nos mercados. Como decorrência, se deixa de gerar um incremento na competição justa e leal e a qualidade dos produtos postos em circulação é negativamente afetada. A corrupção, portanto, provoca a redução da concorrência e, como conseqüência, geralmente eleva os custos e preços, bem como diminui as possibilidades de escolha dos produtos e, com isso, todos são afetados, tanto os consumidores como o próprio Estado (Holmes, 2015).

Neste aspecto, cita-se como exemplo algumas condutas que têm sido verificadas com frequência no Brasil, como o suborno pago por empresas a agentes estatais corruptos, com o fim de receber tratamento privilegiado (injusto e ilegal) na aquisição de empresas estatais que estão sendo privatizadas; o pagamento de propinas a fiscais visando receber em troca a tolerância oficial em relação a condutas que caracterizam concorrência desleal; o contrabando, a pirataria, a sonegação de impostos, as diversas infrações das regras de vigilância sanitária, a falta de alvará e licenças específicas, a formação de cartéis etc.

Sendo assim, neste contexto revela-se imprescindível o combate da corrupção estrutural que assola o país neste ponto, uma vez que a prática guarda relação direta com o descaso existente em relação ao direito à livre concorrência. Portanto, a valorização e o fortalecimento do direito concorrencial no Brasil afiguram-se de extrema importância para o fortalecimento da democracia e para a garantia dos direitos do consumidor. Nesse sentido, Ana Frazão explica que

é fundamental mudarmos as condições concorrenciais dos mercados envolvidos. Há várias formas. Uma que hoje tem se tornado muito falada (...) é o *compliance* (política de investigações internas e prevenção à fraude). Mas obviamente que isso não é simples, não adianta nada ter um programa de *compliance* se ele não tem eficácia, se for só para inglês ver. Outro caminho é reforçar a cooperação entre particulares e as autoridades concorrenciais (2017).

Do mesmo modo, verifica-se que o Estado brasileiro também tem tido as suas *finanças públicas* prejudicadas em larga escala em decorrência dos efeitos da corrupção, notadamente quando as empresas se unem a agentes públicos para fraudar procedimentos licitatórios ou superfaturar obras públicas; quando funcionários corruptos cancelam multas ou tributos que são legitimamente devidos em troca de subornos; quando provocam o desvio recursos de órgãos públicos em geral; bem como quando aprovam leis e outros atos normativos que impactam as finanças públicas e que são de interesse meramente privado. Nesse sentido, Flávia Piovesan *et al.* (2018, p. 95) destaca que

na esfera econômica, além dos fundos públicos indevidamente apropriados, os gastos públicos são aumentados injustificadamente (por exemplo, com trabalhos desnecessários, excesso de faturamento etc.), a concorrência desleal é incentivada e os investimentos estrangeiros são prejudicados. (*livre tradução*)

Os deletérios efeitos da corrupção também têm incidido e comprometido a capacidade do Estado brasileiro em fornecer uma adequada *segurança* públi-

ca. Para que o país possa exercer a sua defesa, levar a efeito a aplicação da lei e desempenhar suas funções de bem-estar e segurança social de modo adequado, ele precisa de um financiamento apropriado. No entanto, os altos índices de corrupção no Brasil têm gravemente afetado e reduzido a receita do governo, comprometendo conseqüentemente a capacidade geral do Estado para efetivar a proteção da população, o que se evidencia pelos elevados índices de violência constatados no país.

Nesse contexto, ressalta-se que a corrupção também coloca em risco a segurança do Estado e da população ao proporcionar e facilitar o tráfico (interno e internacional) de armas, fazendo com que em determinados locais, pessoas, grupos e organizações criminosas estejam muito melhor “aparelhados” belicamente do que as próprias instituições de segurança oficiais do Estado, conforme inclusive se tem noticiado recorrentemente nos meios de comunicação do país.

Além disso, por um outro viés, constata-se que a corrupção também afeta seriamente a segurança pública quando os agentes públicos encarregados de prestá-la estão envolvidos com práticas corruptas, tais como a aceitação de subornos e o recebimento de propinas. Quando tais indivíduos passam a negociar a sua ética, fazendo vista grossa para encobrir os delitos que são praticados, aliam-se ao inimigo e põem em risco a sociedade que deveriam proteger.

O *meio ambiente* também tem sido seriamente prejudicado com os efeitos da corrupção. Isso tem ocorrido, v.g., quando empreendimentos comerciais ou industriais no Brasil recebem autorizações e licenças indevidas para funcionar mesmo sem preencher todos os requisitos legais que disciplinam o assunto ou mesmo sem atender às condições técnicas adequadas exigidas; quando fiscais recebem propinas para deixar de aplicar multas ou outras medidas que seriam cabíveis em razão de condutas danosas ao meio ambiente (v.g., queimadas não autorizadas, desmatamentos, supressão de reservas legais ou áreas de preservação permanente, tráfico de animais em extinção, tráfico de madeira, pesca ou caça proibida, poluição, gestão irregular de resíduos tóxicos ou perigosos etc.).

Nesse ponto, vale destacar que os efeitos da corrupção em relação ao meio ambiente têm sido devastadores, pois têm feito com que a execução de programas ambientais seja diretamente afetada, proporcionando-se como consequência a destruição e perda de recursos, habitats e ecossistemas dos quais milhões de pessoas no Brasil e ao redor do mundo dependem. Os setores de maior risco que têm sido afetados em larga escala por práticas corruptas, inclusive no Brasil, são a silvicultura, a exploração de petróleo, o tráfico de espécies ameaçadas de extinção, a gestão de resíduos perigosos (Holmes, 2015).

Além destas áreas da vida social que foram acima mencionadas, torna-se imperioso destacar que a corrupção também tem sido altamente prejudicial à *democracia* e à *república* brasileira, já que tem continua e largamente colocado a Administração Pública numa posição de refém de interesses privados e minoritários, que servem apenas a pessoas ou grupos detentores de grande poder econômico, desviando os agentes públicos de sua função essencial de atendimento dos interesses coletivos, de modo isonômico, atingindo assim o patrimônio e interesses que são de todos. Nesse sentido, Miguel Reale Júnior (2017) afirma que a corrupção distorce a vontade popular, desvia de programas sociais fundamentais verbas para encher os bolsos de corruptos e corruptores. É um jogo sujo, feito às escondidas, com desprezo pelo esforço cotidiano dos trabalhadores que recolhem impostos. Trata como próprio o que é fruto do sacrifício de muitos. Nada mais antidemocrático. A democracia é corroída por dentro pela corrupção, pois, repito, há duas formas de ditadura, a do fuzil e a da propina, sendo que nesta o inimigo está oculto.

Neste ponto, importa ressaltar que a corrupção tem distorcido a dimensão republicana da democracia no Brasil, exatamente porque tem feito com que muitas políticas públicas formuladas e implementadas resultem não do debate e da disputa pública, comum e natural entre diversos ideais e projetos distintos, mas de acordos de bastidores, que nitidamente favorecem apenas interesses espúrios de particulares que se aproveitam do poder do cargo para a realização das mais diversas práticas corruptas. Nesse contexto, Flávia Piovesan et al. (2018, p. 84) ressalta que

as políticas sociais voltadas para a proteção dos direitos humanos, inclusive aquelas relacionadas à geração de emprego e à tributação das empresas, tornam-se ineficazes se derivadas de atos de corrupção e acabam violando direitos humanos, contrariando o seu escopo. (*livre tradução*)

Leslie Holmes (2015) explica que a democracia é afetada pela corrupção de diversas maneiras e, ao exemplificar afirma que: (i) as práticas corruptas podem aumentar injustamente o poder e a influência individual de legisladores, que se tornam dispostos a privilegiar quem está disposto a pagar-lhes subornos ou melhorar as suas perspectivas e condições em futuras eleições; (ii) os legisladores corruptos passam a adotar a prática de prometer ou legislar no sentido de alocar fundos para círculos de poder específicos, de modo a aumentar o apoio dos eleitores; (iii) os atos de corrupção podem minar a competição eleitoral, aumentando



as desigualdades entre os partidos políticos, e reduzindo a competitividade do partido; (iv) a prática do *ballot rigging*, que é a fraude na contagem dos votos em uma eleição para garantir que uma determinada pessoa ou partido vença, elimina a soberania popular.

Nesse contexto Mark E. Warren (2015, p. 44) afirma que a corrupção mina os poderes do voto e os próprios poderes que definem a democracia. Os escândalos de corrupção que vêm sendo recorrentemente descobertos e noticiados no Brasil (v.g., os já citados casos *Mensalão* e *Operação Lava Jato*) demonstram que a democracia e os valores republicanos têm sido ostensivamente violados no país, sendo possível na prática, a constatação das diversas situações colocadas por Holmes, conforme acima enunciadas.<sup>9</sup>

Do ponto de vista da população, quando a corrupção assume níveis insuportáveis, como tem ocorrido no Brasil, o sentimento que nasce e passa a ser nutrido nos corações é o de desencantamento e desilusão, de modo que, “em vez de considerar o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades da população, o cidadão passa a vê-lo como o inimigo a ser combatido” (Furtado, 2015, p. 54). Este fato tem levado as pessoas a perderem a fé no Estado de Direito brasileiro e também tem gerado um inexorável enfraquecimento da democracia e suas instituições. Nesse sentido, José Álvaro Moisés (2017) afirma que

a conduta criminosas de líderes e de partidos políticos [no Brasil] compromete sobremaneira a percepção das pessoas sobre as vantagens da democracia em comparação com as suas alternativas, pois ao fazer crer que ela é parte da rotina usual do regime democrático, da mesma forma que do autoritário, ela desqualifica os mecanismos adotados pelo primeiro para controlar o abuso do poder e garantir a soberania dos cidadãos. Por outro lado, ao desqualificar a relação dos cidadãos com os Estados democráticos, a corrupção compromete a cooperação social e afeta negativamente a capacidade de coordenação dos governos para atender as preferências dos eleitores. Os seus efeitos impactam, portanto, tanto a legitimidade quanto a qualidade da democracia ao comprometer o princípio segundo o qual nesse regime ninguém está acima da lei, contribuindo assim para o esvaziamento dos mecanismos de responsa-

9 Flávia Piovesan *et al.* (2018, p. 84) destaca que “especificamente, o Brasil experimentou descobertas amargas de atos gravíssimos de corrupção em relações opacas entre empresas e o Estado, como as chamadas ‘Operação Mensalão’ e ‘Operação Lava Jato’, que atingiram o núcleo do regime democrático (compra de apoio político e projeto inconstitucional pelo poder)”. (*livre tradução*)

bilização de governos, próprios da accountability vertical, social e horizontal, como identificados pela ciência política contemporânea.

De outro lado, a corrupção administrativa, v.g., tem criado no setor público um sentimento de aversão e de frustração entre servidores honestos, que não raras as vezes têm sido obrigados a contrariar colegas e chefes ou, no extremo, a se retirar do serviço público (Furtado, 2015, p. 54). Ao final, quem acaba perdendo com isso tudo é sociedade brasileira como um todo.

Hodiernamente são notórios o descontentamento e a descrença do povo brasileiro para com os poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) e para com as instituições democráticas. Como uma decorrência de todo esse estado de coisas, também se torna forçoso reconhecer que os efeitos da corrupção impactam a confiança da população nos mecanismos de transparência e justiça, bem como geram a perda de autoestima e da dignidade da população.

Não à toa se tem verificado que a prática da democracia no Brasil tem-se manifestado, dentre outros aspectos, por meio de uma crescente demanda da sociedade por posturas mais éticas e por uma maior transparência na condução dos negócios públicos, devendo-se aqui reconhecer que os instrumentos políticos-normativos já existentes no país são ainda insuficientes para o atendimento adequado e satisfatório desse tipo de demanda.

Conforme aponta Raymond Aron, citado por Celso Lafer (2018), *a corrupção mina o espírito público*, afetando a confiança da cidadania, que passa a duvidar de tudo. Nas palavras de Lafer (2018), a corrupção, que consiste em “um tenaz agente da decomposição e cupinização das instituições públicas”, tem gerado uma desconfiança no povo brasileiro como nunca antes. Para ele

a semente da desconfiança no âmbito da sociedade brasileira vem se transformando num ovo de serpente. Está comprometendo valores que são inerentes ao bom funcionamento das regras do jogo democrático. Entre eles, a tolerância, que postula a confiança no diálogo da convivência, ou seja, no reconhecimento do Outro como adversário, e não como inimigo. Daí, no cenário político brasileiro, uma convulsão de sectarismos e a exacerbação da divisão da vida política num intolerante e desqualificador nós/eles (2018).

Prosseguindo, agora em um plano macro, importa assinalar que a corrupção afeta de modo extremamente grave o *desenvolvimento econômico e social* dos países, sendo naqueles em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, que seus catas-

trópicos efeitos se fazem sentir e reverberar com maior intensidade. De um ou de outro modo, todos os efeitos da corrupção mencionados anteriormente acabam por atingir e comprometer o desenvolvimento dos países. Lucas Rocha Furtado, ao discorrer sobre os impactos da corrupção na economia, aponta que

seja em razão da simples observação da realidade, seja em razão de estudos desenvolvidos no âmbito da macroeconomia, são evidentes os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país e, em consequência, sobre a qualidade de vida da população. Redução do consumo, necessidade de aumento dos gastos públicos, que torna improdutivos importantes recursos públicos, redução dos níveis de investimento, aumento da desigualdade social – decorrente do aumento da concentração de renda –, e transferência para o exterior por meio de mecanismos de lavagem de ativos de parcela significativa dos recursos destinados a importantes projetos sociais e econômicos, execução de projetos megalomânicos e de muito pouco interesse para o desenvolvimento da população e ineficiência generalizada decorrente do aumento dos custos de produção são apenas alguns dos efeitos da corrupção sobre a economia. Não resulta difícil, pois, concluir que a corrupção gera pobreza, ainda que esta última possa igualmente ser apontada como uma das causas da corrupção (2015, p. 50).

A corrupção no Brasil tem possibilitado um imenso desvio de fundos destinados ao desenvolvimento, o que tem acabado por minar a capacidade dos governos na prestação de serviços básicos e essenciais, principalmente aqueles destinados à efetivação dos direitos fundamentais sociais (v.g., saúde, educação, segurança, infraestrutura, previdência etc.), como se tem visto ocorrer claramente no país.

Neste ponto, os reflexos e efeitos da corrupção sobre o Estado brasileiro são inúmeros, tais como: (i) menor prosperidade social e maiores índices de desemprego; (ii) menos respeito pelos direitos e mais intolerância e ódio; (iii) péssima qualidade na educação e maiores índices de analfabetismo; (iv) precária prestação dos serviços públicos de saúde e maiores taxas de mortalidade; (v) menor investimento em segurança pública e maiores índices de violência; (v) menor inclusão social e maior número de excluídos etc.

Holmes esclarece que a corrupção social (v.g., o nepotismo, o clientelismo etc.) constitui igualmente um fator de impacto muito negativo nas ramificações da economia, prejudicando o desenvolvimento e o bem-estar dos países, uma vez que acaba por desencorajar as pessoas honestas e bem qualificadas, que se tornam

frustradas por não conseguirem alcançar dentro de um sistema corrupto, como o do Brasil, boas posições ou promoções. Nesse sentido o autor explica que

alguns simplesmente param de trabalhar duro e de utilizar a sua própria iniciativa, enquanto outros preferem emigrar para países menos corruptos e mais meritocráticos. A corrupção pode, assim, incentivar o *brain drain*,<sup>10</sup> privando a sociedade das pessoas mais adequadas para governar o país e sua economia. Este fenômeno, às vezes chamado de *human capital flight*,<sup>11</sup> tem sido um problema particularmente grave para diversos países (2015).

O fenômeno acima descrito está intimamente ligado à *desigualdade na distribuição de rendas*, um dos efeitos mais evidentes da corrupção no Estado brasileiro, pois as práticas corruptas constituem um fator primordial para a manutenção da concentração da renda no país. A *Pesquisa Desigualdade Mundial 2018*, coordenada, dentre outros, pelo economista francês Thomas Piketty, aponta que quase 30% da renda do Brasil está nas mãos de apenas 1% dos habitantes do país, sendo a maior concentração do tipo no mundo (World Inequality Database, 2018).

A corrupção também está profundamente ligada à pobreza no Brasil. Uma das mais graves consequências é a circunstância que, quanto mais altos os níveis de corrupção em um país, mais diminuídos são os recursos destinados à educação. Desse modo, se bons níveis de educação são essenciais para o desenvolvimento econômico e social, a falta ou escassez de recursos para esse setor social provoca, com a corrupção, um círculo vicioso de pobreza, conforme tem sido constatado no Estado brasileiro. A esse respeito Flávia Piovesan *et al.* (2018, p. 91) destaca que

os recursos monetários que deveriam ser destinados aos setores mais sensíveis da sociedade, na proteção dos necessitados, são desviados para pessoas com boas condições econômicas, motivadas pela ambição e pela ganância. Sob essa premissa, a corrupção poderia ser representada pela figura dos ricos roubando os pobres, com alteração manifesta do estado das coisas, modificação e desvio de conteúdo, causan-

---

10 *Brain drain* é uma expressão em língua inglesa que significa *evasão de cérebros* ou *fluxo de talentos*, relacionada à emigração de pessoas altamente treinadas ou inteligentes a partir de um determinado país.

11 A expressão *human capital flight* é sinônima de *brain drain*, referindo-se igualmente à emigração de indivíduos inteligentes, bem treinados e bem-educados, por melhores salários ou condições, fazendo com que seus locais de origem percam pessoas (ou “cérebros”) altamente qualificadas.

do a distorção do homem (segundo o conceito de corrupção de Aristóteles – 384-324 a.C.) e a completa inversão de valores. (*livre tradução*)

Ainda sob esse aspecto, a doutrina aponta que alguns programas, tais como aqueles destinados à redução do analfabetismo e da mortalidade infantil ou à extinção do trabalho infantil, são apenas alguns dos diversos programas sociais vulneráveis à corrupção. Com isso, “se a população não possui nível de escolaridade adequada, ou razoável em termos de alfabetização funcional e formal, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos”, o que faz com que o sistema de fiscalização da atividade administrativa deixe de contar com um dos seus mais importantes mecanismos, o controle social (Furtado, 2015, p. 49-50). Conforme Flávia Piovesan *et al.* (2018, p. 95),

o desvio de recursos destinados à educação e à saúde, infelizmente são os setores mais afetados pela corrupção, de modo que o serviço não é completo ou é simplesmente inexistente. Além disso, na educação, a deficiência na instrução escolar implica na falta de trabalho qualificado, participação social e voto consciente. (*livre tradução*)

Em razão do processo de globalização que tem se intensificado nas últimas décadas, no âmbito internacional os efeitos da corrupção também se fazem sentir. Nesse contexto, a corrupção também tem prejudicado as relações do Brasil no plano do *comércio internacional*, uma vez que a sua incidência nas negociações transnacionais tem sido capaz de distorcer as condições de competitividade, tornando o comércio desequilibrado e desleal. Além de quebrar a competitividade entre as empresas, a corrupção também tem provocado a redução dos investimentos internacionais e a fuga de capital estrangeiro do país, assim como o aumento dos custos das transações internacionais (Carr, 2014).

Nesse contexto, Leslie Holmes (2015) afirma que muitas ramificações internacionais de corrupção são de caráter extremamente grave. Exemplificando, o autor explica que a atividade das organizações criminosas envolvidas no tráfico internacional (de drogas, armas, seres humanos e órgãos humanos) seria muito menos eficaz, se não fosse o fato de que muitas vezes, estas organizações acabam encontrando um campo fértil para subornar agentes alfandegários, policiais e outros funcionários públicos, para que eles fechem os olhos para as suas atividades, ou para que possam avisá-las com antecedência sobre ações iminentes levadas à efeito pelas autoridades estatais (v.g., a bordéis ilegais em que há pessoas traficadas internacionalmente).

Por tudo quanto exposto neste tópico, torna-se evidente que a corrupção importa em uma das mais graves formas de *violação dos direitos humanos e fundamentais* hoje protegidos, pois coloca milhões de brasileiros em uma posição de reféns dos sistemas de corrupção presentes no país, inviabilizando parcial ou totalmente o exercício dos direitos, garantias e liberdades consagradas por tratados internacionais dos quais o Brasil é parte e pela própria Constituição brasileira.

Nesse sentido, John Dugard (2013, p. 159) explica que “a corrupção cria obstáculos para a realização dos direitos sociais e econômicos e viola os direitos civis e políticos por enfraquecer e, por vezes destruir as instituições políticas e judiciais que sustentam a democracia e o Estado de Direito”. Conforme bem colocam Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (1999), “à verdade óbvia de que os direitos dependem do governo deve ser acrescentado um corolário lógico, rico em implicações: os direitos custam dinheiro”. Assim, se os direitos custam dinheiro, resta evidente que o uso de recursos públicos “finitos” para fins particulares implica necessariamente em sua violação.

Resta evidente, portanto, que a corrupção amesquinha o Estado de Direito e a dignidade da pessoa humana, núcleo essencial dos direitos humanos e fundamentais, pois priva os seres humanos do acesso a uma infinidade de bens e à melhoria de vida que seria proporcionada se o dinheiro público, os bens e recursos estatais fossem corretamente aplicados em prol do interesse público, visando o atingimento do bem comum e não a interesses particulares.

## CONCLUSÃO

■ No presente texto se aferiu que a corrupção é um maléfico fenômeno que tem atravessado os séculos, e cuja prática e efeitos destrutivos têm se intensificado nos últimos tempos em praticamente todos os países do globo, notadamente no Brasil, onde é constatada desde as origens do descobrimento do país, tendo atravessado os séculos, aprofundado e fortalecido suas raízes, sendo hoje endêmica, permanente e institucionalizada.

Portanto, a preocupação com a extensa gama de efeitos corrosivos e devastadores da corrupção, tais como o enfraquecimento da democracia e do Estado de Direito, as violações de direitos humanos, a distorção dos mercados, a corrosão da qualidade de vida e do meio ambiente, o impedimento do pleno desenvolvimento e o estímulo às atividades do crime organizado, do terrorismo e outras ameaças à segurança humana, tem estado presente de modo bem acentuado no Brasil, e não sem razão.

Como é notório, o Estado brasileiro foi acometido por diversas crises nos últimos tempos. A corrupção fez o país imergir em sérios problemas econômicos, políticos e institucionais, com os quais ainda luta para superar. Os efeitos da corrupção que foram analisados ao longo do texto são de fácil percepção no cenário brasileiro atual, o que evidencia que o aparato normativo existente para a prevenção e combate da doença no Brasil ainda são insuficientes para o seu adequado tratamento, carecendo, portanto, de aperfeiçoamento.

Uma realidade que se pode constatar é que a corrupção no Brasil tem gerado mais corrupção e a um ritmo muito mais rápido do que a democracia pode se defender. O abuso do poder político, notadamente, tem causado uma grande instabilidade política e minado a institucionalidade formal, enquanto se constrói um paralelo, caracterizado por más práticas contagiosas.

No entanto, também é preciso destacar que, embora não seja devido à democracia, mas graças a ela, o problema com a corrupção no país também tem sido tratado com maior franqueza e com maior intensidade. Nesse sentido vale destacar o fato de que nunca na história do Brasil houve tantos acordos de leniência, denúncias ou delações premiadas, bem como processos criminais, civis e administrativos envolvendo políticos de alto escalão, grandes empresas e seus empresários, como nos últimos tempos, gerando-se até a perda de mandatos políticos, prisões e a recuperação de bilhões de reais desviados em razão da corrupção.

Conforme se verificou, o país ainda padece com os destrutivos efeitos da corrupção, fato que tem gerado um expressivo sentimento coletivo de repulsa e revolta que tem se exteriorizado por meio de um sem número de manifestações populares anticorrupção nos últimos tempos, especialmente no âmbito das mídias sociais na internet. O povo brasileiro tem dado claros sinais de que não mais aguenta arcar com os prejuízos e danos oriundos da corrupção, não quer mais “pagar a conta”, não mais tolera a impunidade dos corruptos. Parece ter se instalado no Brasil nos últimos anos um *estado de coisas anticorrupção* e, ao que parece, nessa quadra da história, o que aparenta é que o país está sendo passado à limpo. O futuro certamente nos revelará.

---

LUCIANO MENEGUETTI PEREIRA · Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP). Graduado em Direito pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO). Professor Universitário em Cursos de Pós-Graduação e Graduação, onde ministra aulas de Direito Internacional e Direitos Humanos. Membro da Rede Latino-americana e Caribenha de Educação em Direitos Humanos (RedLaCEDH). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional Contemporâneo do UNITOLEDO. Advogado.

## REFERÊNCIAS

- ARAS, Vladimir. *'Corrupção no Brasil é endêmica', diz procurador*. Disponível em: <<http://goo.gl/yCxkfm>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- BIASON, Rita. *Breve história da corrupção no Brasil*. Disponível em: <<http://goo.gl/mZpWa9>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- CARR, Indira. *International trade law*. 5. ed. Abingdon: Routledge, 2014, e-book.
- DAMATTA, Roberto. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1996, e-book.
- DUGARD, John. Corruption: Is there a need for a new Convention? In: ROSE-ACKERMAN, Susan; CARRINGTON, Paul D. *Anti-Corruption policy: Can international actors play a constructive role?* Durham: Carolina Academic Press, 2013.
- FRAZÃO, Ana. 'Democracia exige concorrência', analisa jurista Ana Frazão. In: *Correio Braziliense*, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/RyxtDs>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOLMES, Leslie. *Corruption: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2015, e-book.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.
- JANOT, Rodrigo. "O país não suporta mais a corrupção endêmica", diz Janot. Disponível em: <<http://goo.gl/bQBkQi>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- LAFER, Celso. *Corrupção, confiança e democracia*. In: *O Estado de São Paulo*, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/VWYCFE>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- MOISÉS, José Álvaro. *Corrupção e democracia: os efeitos de uma sobre a outra*. Disponível em: <<https://goo.gl/bgsnHy>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- PEREIRA, Luciano Meneguetti. A importância do Direito Internacional no combate à corrupção no Brasil. In: PEREIRA, Luciano Meneguetti (Org.). *O Brasil e o Direito Internacional: Temas contemporâneos*. Birigui/SP: Boreal, 2016.
- PIOVESAN, Flávia *et al.* La corrupción y los derechos humanos en Brasil. In: TABLANTE, Carlos; ANTONIAZZI, Mariela Morales (Edit.). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.
- REALE JR., Miguel. Democracia e corrupção. In: *O Estado de São Paulo*, 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/feV2jp>>. Acesso em 31 ago. 2018.
- SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/2013: Lei anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.



TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2014*. Disponível em: <<https://goo.gl/XCAa31>>. Acesso em 31 ago. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015*. Disponível em: <<https://goo.gl/cq5xmX>>. Acesso em 31 ago. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Disponível em: <<https://goo.gl/huwemW>>. Acesso em 31 ago. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: <<https://goo.gl/hYBHS7>>. Acesso em 31 ago. 2018.

WARREN, Mark E. The Meaning of Corruption in Democracies. In: HEYWOOD, Paul M. (Edit.) *Routledge Handbook of Political Corruption*. Abingdon: Routledge, 2015.

WORLD INEQUALITY DATABASE. *Top 1% fiscal income share, Brazil, 2001-2015*. Disponível em: <<https://wid.world/country/brazil/>>. Acesso em 31 ago. 2018.



## *Accountability* e seu papel no combate à corrupção

ANA LUIZA ARANHA

### RESUMO

■ O presente capítulo aborda o papel da *accountability* no combate à corrupção, fazendo referência especialmente ao caso brasileiro. Parte-se de uma discussão sobre princípios democráticos – como a *accountability* – e recupera-se os principais debates referentes à sua disputada definição. A conexão entre *accountability* e corrupção é abordada, defendendo-se que a primeira é capaz de trazer a segunda à público e permitir o seu julgamento, tanto pelos cidadãos quanto pelas instituições encarregadas do controle e responsabilização dos governantes. Argumenta-se sobre a necessidade das instituições de *accountability* trabalharem juntas, compondo uma rede, para que a ideia de manter governantes *accountable* possa ser realizada. Ao final, aborda-se a rede brasileira de instituições de *accountability*, seus desenvolvimentos recentes e a necessidade premente de maior coordenação.

### ABSTRACT

■ This chapter deals with the role of accountability in the fight against corruption, with special reference to the Brazilian case. It starts with a discussion of democratic principles – such as accountability – and recovers the main debates regarding its disputed definition. The connection between accountability and corruption is addressed, arguing that the former is capable of bringing the latter to the public and allowing its judgment, both by citizens and by institutions charged with the control and accountability of rulers. It argues about the need for accountability institutions to work together, forming a network, so that the idea of maintaining accountable rulers can be accomplished. Finally, the Brazilian

network of accountability institutions, their recent developments and the urgent need for greater coordination are addressed.

## INTRODUÇÃO

■ Nas últimas décadas, houve uma crescente atenção internacional ao tema da corrupção. Organizações internacionais como a OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial estão cada vez mais atentos a este fenômeno. Essa atenção internacional serviu para trazer a corrupção para o centro do debate acadêmico e político. Especificamente no Brasil, a corrupção é percebida como um grave problema pela população e que vem aumentando.<sup>1</sup> Apesar dessa forte percepção, ainda carecemos de um tratamento sistemático da questão e sobretudo de estudos que nos permitam captar a sua extensão e as suas consequências em termos democráticos.

As democracias de todo o mundo convivem com a corrupção. Este artigo pretende argumentar que esta convivência se torna menos onerosa dependendo dos mecanismos responsáveis por desocultar a corrupção – os chamados mecanismos de *accountability*. Dos princípios democráticos até a discussão sobre a arquitetura institucional, recupera-se os principais debates referentes à *accountability* e sua definição (disputada) e defende-se que ela é capaz de trazer a corrupção à público e permitir o seu julgamento, tanto pelos cidadãos quanto pelas instituições encarregadas do controle e responsabilização dos governantes.

### I. ACCOUNTABILITY: TEORIAS E CONCEITOS

■ Os conceitos de *accountability* e corrupção caminharam em certa medida juntos no cenário internacional. O conceito de *accountability* entrou para o mundo da política pela perspectiva de reformas do Estado patrocinadas por agências multilaterais, durante as décadas de 1980 e 1990 – mesma época em que o conceito de corrupção ganhava destaque no cenário internacional – especialmente no contexto da terceira onda de democratização, que englobou os países da América Latina, do Leste Europeu, da Ásia e da África. Além disso, o fortalecimento do conceito de *accountability* veio como uma resposta as crises de legitimação dos Estados do

1 Dados do último Latinobarômetro (2017). Resultados disponíveis em: [https://www.transparency.org/news/feature/global\\_corruption\\_barometer\\_citizens\\_voices\\_from\\_around\\_the\\_world](https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world)

centro do capitalismo e a uma explosão das contradições estruturais do Estado que se expressam pela corrupção, pela baixa densidade dos processos eleitorais na vida cotidiana e pela extensão da pobreza (Filgueiras, 2011).

Dessa forma, a palavra *accountability* entrou para a linguagem da política como conceito fundamental de Estados democráticos, tornando-se uma espécie de lugar comum, para o qual teorias e práticas institucionais tenderam a confluir. Foi assim que os conceitos de corrupção, *accountability* e democracia pareceram convergir, mas pouca atenção teórica foi devotada para analisar essa confluência, não necessariamente trivial. *Accountability*, por exemplo, permanece como uma noção altamente contestada, podendo ser apreendida por diferentes correntes teóricas (Philp, 2009).

A entrada do conceito de *accountability* no cenário dos estudos políticos foi feita a partir da forte influência da teoria da agência, cujo problema central é limitar o nível de discricionariedade exercido pelos agentes públicos e desenhar mecanismos para que estes sirvam aos interesses do público. Por essa definição, o governo é *accountable* se os cidadãos discernem governos representativos dos não-representativos e podem sancioná-los, mantendo no cargo aqueles com boa performance (Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

De acordo com essa perspectiva, existe o principal (cidadãos), que delega poder, e o agente (políticos e burocratas), que age em nome do principal. O problema é delimitar os incentivos para que o agente de fato persiga os interesses do principal. Como cabe ao agente uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada sobre procedimentos e processos, ele tem poder para perseguir “rendas”, observando ou não as regras do jogo, o que pode resultar em práticas de corrupção.

Nessa teoria, são buscadas soluções para os problemas de assimetria de informações e custos de delegação, que devem ajudar os eleitores a atribuir responsabilidade pelo desempenho do governo e os políticos a terem incentivos para buscar a reeleição. A *accountability* se realizaria por meio de uma democracia eleitoral, em que eleitores podem atribuir responsabilidades aos políticos, recompensando ou punindo governos pelos resultados que produzem.

A concepção de *accountability* a partir da abordagem principal-agente está sujeita a uma série de objeções (Philp, 2009; Filgueiras, 2011). Por exemplo, essa teoria concentraria o processo democrático nas eleições, exigindo apenas a instituição de regras que permitam ao principal controlar retrospectivamente os agentes. Mas só as eleições são um mecanismo fraco para se alcançar a *accountability*. Mesmo se as responsabilidades estão claras, se os maus governos podem ser cas-

tigados e os bons eleitos, se os eleitores estão bem informados sobre as relações entre políticos e interesses especiais, e se o comportamento corrupto dos políticos é bem supervisionado, as eleições não são um instrumento suficiente de controle sobre os políticos (PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Os governantes tomam várias decisões que afetam o bem-estar individual, mas os cidadãos só tem um meio – o voto – para controlar essas decisões. Então, não é possível falarmos em uma responsabilização retrospectiva ou prospectiva dos governantes através do momento eleitoral, sendo necessários outros elementos para que a *accountability* seja efetivada. Dessa maneira, pensar o processo de *accountability* como restrito a votações intermitentes não conseguiria alcançar o significado profundo que a mesma assume em uma democracia (Dunn, 1999).

Mainwaring (2003), ao analisar as diferentes perspectivas sobre o conceito de *accountability*, também é contrário à restrição deste conceito a uma relação principal-agente. Neste tipo de relação, a *accountability* só existiria se o principal consegue retirar o agente do cargo: “the principal has the right to withdraw the conditionally delegated authority altogether” (Mainwaring, 2003, p. 14). Essa definição seria excessivamente estreita por deixar de fora algumas relações formais de fiscalização e de sanção potencial (Kenney, 2003; O’Donnell, 1998).

Assim, por um lado, argumenta-se que uma relação de *accountability* só existe se um ator pode impor sanções ao transgressor. Sem a capacidade de sancionar, a *accountability* se torna apenas transparência ou abertura governamental. Nesse lado, a *accountability* necessitaria de mecanismos de sanção diretos e credíveis para se efetivar (Dunn, 1999; Keohane; Grant, 2005; Moreno; Crisp; Shugart, 2003). Do outro lado, estão autores que defendem que alguns mecanismos de *accountability* repousam na capacidade de dar respostas (*answerability*) sem necessariamente apresentar a capacidade de impor sanções. Existem instituições de *accountability* que não têm capacidade de sanção, mas repassam os seus achados para outros atores que podem estabelecer punições (Mainwaring, 2003; Morgenstern; Manzetti, 2003). Este seria um poder de sanção indireto: “one agent of accountability has a formalized authority of oversight over public officials even though the office can not impose formal sanctions” (Mainwaring, 2003, p. 13).

Em outro debate, alguns aceitam uma concepção ampla de *accountability* e fazem referência a formas não-institucionalizadas para servidores públicos serem responsabilizados ou prestarem contas das suas ações (Dunn, 1999; Fearon, 1999). Nesse tipo de definição, o processo de *accountability* é conectado com a capacidade de fornecer razões satisfatórias por uma conduta, reconhecendo a responsabilidade envolvida na ação. Outros já preferem falar em *accountability* a par-

tir do poder legalmente institucionalizado de fiscalização e sanção de funcionários públicos (Kenney, 2003; O'Donnell, 2003; Mainwaring, 2003; Moreno; Crisp; Shugart, 2003). Esse seria um desacordo mais profundo em torno do conceito – se este englobaria todas as atividades que envolvem a manutenção dos agentes públicos responsáveis pelas suas ações. Alguns autores, por exemplo, incluem a mídia e a sociedade civil como atores responsáveis pelo estabelecimento da *accountability* (Smulovitz; Peruzzotti, 2000, 2003).

Dentro dessa perspectiva mais alargada, pode-se partir da definição na qual “A is accountable with respect to M when some individual, body or institution, Y, can require A to inform and explain/justify his or her conduct with respect to M” (Philp, 2009, p. 32). Assim, a *accountability* contaria com quatro componentes principais:

- (i) um agente ou instituição deve ser *accountable* (*A*);
- (ii) a algum agente ou instituição (*Y*);
- (iii) são objeto da *accountability* responsabilidades ou domínios de ação (*M*);
- (iv) e a capacidade de *Y* de requer que *A* seja *accountable*.

Ou seja, um agente ou instituição é submetido à *accountability* pela ação de outro agente ou instituição, que possui certa capacidade de requerer essa *accountability* a respeito de algum domínio de ação. Nesse sentido, a *accountability* seria uma série de relações, onde *Y* pode requerer que *A* informe ou explique/justifique sua conduta sobre *M*. Essa série de relações pode ou não ser complementada por outras características (Philp, 2009):

- i) O beneficiário da ação de *A* a respeito de *M* pode ou não ser igual a *Y*. Ou seja, nem toda relação de *accountability* é entre parte afetada e agente.
- ii) *Y* pode ou não ser capaz de monitorar a conduta de *A* a respeito de *M*. Isto quer dizer que as instituições de *accountability* podem não ter capacidade ou depender de outras agências para o monitoramento de *A*.
- iii) *A* pode ter obrigação formal de explicar/justificar sua conduta a respeito de *M* para *Y*, ou *Y* pode ter o poder de obter *accountability* de *A*, mas que não seria formalizado. É importante separar o direito formal de requerer *accountability* da parte de *A*, do poder de manter *A* *accountable*.

Dentro dessa perspectiva mais alargada de *accountability*, ela pode ser vinculada a discussões sobre princípios democráticos – tema da próxima seção.

## 2. ACCOUNTABILITY COMO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

■ A democracia seria a melhor forma política para impedir que as lideranças abusem do poder, ou seja, ela está conectada com um ideal de *accountability*: “We believe that democracy is the best political form for restraining rulers from the abuses of power that are their inevitable temptations” (Young, 2000, p. 17). Para além disso, a democracia envolve cidadãos com real poder de influenciar as decisões que afetam suas vidas, isto é, um ideal de inclusão: “Only in a democratic political system, furthermore, do all members of a society in principle have the opportunity to try to influence public policy to serve or protect their interests” (Young, 2000, p. 17).

Nessa corrente, democracia significa que todos os membros de uma comunidade política têm a oportunidade de tentar influenciar as decisões coletivas – um ideal de inclusão – e isso é possível porque ela seria a melhor forma política para impedir que os governantes abusem do poder – um ideal de *accountability*.

Democracia nesse sentido é entendida como “a regime or system of government in which rulers are held accountable for their actions in the public domain” (Schmitter, 2003, p. 2). A questão colocada é como construir poderes que satisfaçam à demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam de que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar (O’Donnell, 1998). Isto porque regimes democráticos sustentam a crença de que o auto-governo popular constitui uma fonte institucional de ordenamento normativo e não é simplesmente um veículo do poder político: “Procedural practices must support citizens’ shared convictions that, having authorized others to govern, they have not given up their essential autonomy” (Barnard, 2001, p. 10).

Mas é preciso ponderar que essa associação entre princípios democráticos e *accountability* não é trivial. Alguns autores alertaram para o perigo existente nessa combinação. Por exemplo, a ênfase na *accountability* seria irrelevante ou redundante, posto que a simples eleição conduzida regular e honestamente, na qual todos os cidadãos são elegíveis para participar, já é o mecanismo efetivo para manter o governo *accountable*. Dentro dessas teorias minimalistas, predomina o ceticismo em relação às potencialidades da democracia enquanto mecanismo de prestação de contas cidadã: “La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios. Simplemente, así es la vida” (Przeworski, 2002, p. 75).



Para Philp (2009), combinar democracia e *accountability* teria conseqüências políticas negativas, posto que nem sempre a última serviria aos valores democráticos. O receio por parte deste autor é que se demande tanto da *accountability* que pode-se acabar destruindo a confiança e a independência no cargo público que a democracia tanto precisaria para se sustentar. Entretanto, nenhuma dessas duas críticas convencem Schmitter, para quem “the more politically accountable that rulers are to citizens, the highly will be the quality of democracy” (Schmitter, 2004, p. 47).

No entendimento deste artigo, a *accountability* funcionaria como um princípio democrático – ela garantiria o controle do poder e a própria legitimidade do regime democrático (Lewin, 2007; Barnard, 2001). O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e se legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos (Ferejohn, 1999; Barnard, 2001).

Importante destacar que a *accountability* é defendida como um princípio democrático que não se refere apenas à mera prestação de contas, envolvendo também um tratamento normativo (Filgueiras, 2011). A *accountability* seria tão importante enquanto princípio de legitimidade justamente porque, através dela, a inclusão de todos os afetados pode ser garantida. O problema do controle do poder político envolve a manutenção da conexão entre governantes e governados, que a conduta dos primeiros possa ser traçada e julgada publicamente. Se essa conexão se mantém, é possível assegurar que os afetados estejam incluídos nas decisões; mas se é quebrada, abre-se espaço para a decisões e ações excludentes, como a corrupção.

Ainda é preciso distinguir que a dimensão do controle e da *accountability* não são sinônimas. Controle significa ato ou poder de verificar, averiguar. Ele está conectado com a fiscalização sobre a atividade de pessoas, órgãos ou produtos para que não se desviem das normas preestabelecidas, ligado principalmente às atividades de monitoramento e vigilância dos bens públicos (Gomes; Araújo, 2008). Controlar é garantir que a administração pública irá atuar de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição. Já os processos de *accountability* estariam para além do controle. Garantir *accountability* significa que, a partir do controle, se estabelece a confiança nas instituições democráticas, a legitimidade das decisões políticas. A *accountability* envolveria, além da tradicional prestação de contas, o conjunto de processos, procedimentos e valores atrelados a um ideal de responsabilidade, de publicidade e

de inclusão, que se realizaria nas condições de regimes políticos democráticos (Filgueiras, 2011).

A *accountability* seria assim uma tentativa de maximizar o grau de publicidade das condutas políticas, para que elas estejam sempre abertas ao julgamento público: “an attempt to maximize the degree to which politically consequential conduct by rulers and their subordinates is always in the open” (Dunn, 1999, p. 339). Essa abertura é importante como uma pré-condição para que seja possível identificar os atores, averiguar suas ações e suas conseqüências. Ou seja, as decisões do governo devem estar atreladas à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas (Filgueiras, 2011).

Se o poder político vem de todos e se cada cidadão é ao menos um participante potencial na tomada de decisões coletivas, todas as decisões devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e que o conteúdo das decisões é acessível a todos. Demandar um alto grau de abertura e transparência na tomada de decisão poderia, ao menos potencialmente, ter um efeito anticorrupção (O’Donnell, 1998).<sup>2</sup>

A publicidade estaria atrelada ao dar e receber razões em público. É preciso que os governantes justifiquem a tomada de posição por determinadas políticas e decisões perante a sociedade, com o intuito de assegurar uma ideia substantiva de *accountability*. Nesse sentido, a *accountability* tem a ver com a capacidade dos governantes de fornecer razões para as suas ações: “Its core site is the degree to which our rulers, in a democracy, are effectively compelled to describe what they are doing while ruling us, and to explain why they take this to be appropriate: to give us [...] reasons for their actions” (Dunn, 1999, p. 335).

Dessa forma, nos preocupamos com um conceito de *accountability* que permita abarcar não apenas a sua dimensão tradicional do controle, mas também a sua dimensão de justificação e julgamento público, por meio das quais a *accountability* constitui-se como elemento fundamental da inclusão e da publicidade. A abordagem deste artigo opta por vê-la sob essa dupla perspectiva, envolvendo uma dimensão de controle, de forma a constriangir e frear o abuso do poder – “constraining the abuse of power and establishing checks on the misuse of authority” (Santiso, 2007, p. 120) – e também uma dimensão de capacidade de

---

2 Para críticas à política de transparência como suficiente para se garantir o princípio da publicidade, ver

Filgueiras (2011).

fornecer justificativas, responsabilizando os governantes pela sua conduta e forçando-os a justificar suas decisões e torná-las públicas: “the ability to make public officials answerable for their behavior, forcing them to justify their decisions and make them public” (Peruzzotti; Smulovitz, 2006, p. 6).

### 3. DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY E CORRUPÇÃO

■ A capacidade da democracia manter a corrupção sob controle depende da promoção de uma rede de mecanismos governamentais e não-governamentais de *accountability*: “the role of democracy as a check on corruption centers on its ability to foster a network of governmental and nongovernmental accountability mechanisms” (Blake; Morris, 2009:9). São os mecanismos de *accountability* que permitem desvelar, investigar e punir a corrupção.

Assim como *accountability*, corrupção é um conceito em disputa. A sua definição mais comum a relaciona com o cargo público: “the behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding, pecuniary or status gains, or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence” (Nye, 1967, p. 417).

No esforço desse artigo, compreendemos a corrupção não apenas como uma ação individual realizada por agentes públicos que eleva o interesse privado ao interesse público, mas também como um processo mais amplo de corrosão institucional da democracia. A corrupção afeta a publicidade das instituições democráticas, tendo por efeito não apenas a distorção na aplicação de recursos públicos, mas também a corrosão de valores centrais de uma cultura política democrática (Filgueiras, 2008).

Por esta perspectiva, o tratamento da questão da corrupção passa pela defesa da atuação das instituições de *accountability*, que tem a tarefa de não apenas controlar e punir a corrupção, mas também de construção simbólica da legitimidade (Filgueiras, 2011). A remoção dos funcionários corruptos pelas instituições de *accountability* restauraria os critérios pelos quais as políticas são escolhidas; mostraria o custo potencial do comportamento corrupto e restauraria a confiança pública nas instituições políticas:

Accountability processes by which political corruption is uncovered, investigated, and punished are therefore crucial for at least three reasons. First, they may have a salutary effect in extracting corrupt practices and corrupt practitioners from public office, leading to the restoration of the link between collective decision making and

people's power to influence collective decisions. [...] Second, through effective punishment, accountability signals the potential costs of corrupt behavior [...]. Third, and as a result of the foregoing, accountability may help to restore public trust in political institutions and the policy process after malfeasance has been uncovered (Power; Taylor, 2011:8).

Na estrutura analítica proposta aqui, processos de *accountability* fracos ou incompletos abrem a possibilidade da corrupção persistir enquanto prática política, incontrolável e sem gerar nenhum tipo de responsabilidade. Isso significa um problema para a realização do princípio democrático de que os governantes serão mantidos *accountable*. Um processo de *accountability* fraco indicaria que os funcionários públicos e representantes não precisam prestar contas de suas ações, podendo ser não-responsivos às necessidades dos cidadãos. Uma *accountability* fraca não consegue publicizar de maneira satisfatória as decisões e ações tomadas pelos governantes, abrindo espaço para que a corrupção permaneça como uma prática incontestável.

Uma vez que a corrupção ocorre – e ela ocorre em qualquer tipo de regime político, variando a sua frequência – a democracia necessitaria, para o não-comprometimento dos seus princípios, que suas instituições de *accountability* a desvelem, monitorem, fiscalizem e punam, que elas publicizem e estabeleçam julgamentos públicos das decisões e ações dos governantes. A democracia precisaria da *accountability* para não deixar que a presença da corrupção se torne algo permanente, que a exclusão não se transforme na norma do regime político.

#### 4. ACCOUNTABILITY E A ARQUITETURA INSTITUCIONAL

■ A literatura sobre democracia e *accountability* aponta duas dimensões – já clássicas – para se pensar a arquitetura institucional. A primeira é a *accountability* vertical, relacionada ao controle e responsabilização eleitoral exercidos pelos cidadãos.<sup>3</sup> Esse sentido tem a ver com a capacidade da cidadania em fazer com que as políticas reflitam as suas preferências. A *accountability* existe se o cidadão tem à sua disposição mecanismos para fazer cumprir suas demandas e punir administradores que não ouvem seus reclames políticos. O controle ocorre através

---

3 Sobre a discussão das eleições como mecanismo de controle vertical por excelência, ver Manin (1997), Manin, Przeworski e Stokes (1999).

de eleições limpas, regulares e balizadas no princípio da regra da maioria, sendo possível punir ou premiar as escolhas governamentais.

Já a dimensão horizontal da *accountability* faz com que o controle do exercício do poder e a responsabilização dos agentes públicos ocorram por um sistema que impeça o mau uso da discricionariedade. A *accountability* horizontal requer

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación com actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2001, p. 7).

Em uma democracia, o voto e as eleições servem para garantir a inclusão dos afetados de forma ativa. Mas em geral os cidadãos estão mal colocados ou possuem pouca informação ou capacidade para monitorar e decidir se a confiança que depositaram em seus governantes se mantém (Philp, 2001). A eles lhes faltaria o poder de adentrar e compreender o interior dos trabalhos administrativos. Aí entraria a dimensão horizontal e seus mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações dos agentes públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional, como por exemplo, a separação de poderes, um sistema de freios e contrapesos e agências de controle especializadas (Peruzzotti, 2008).

A *accountability* horizontal pode tomar a forma de controle político, o que O'Donnell (2003) denomina *accountability* horizontal de “balance” – exercida quando algum dos poderes considera que o outro ultrapassou ilegalmente a sua jurisdição. Esse tipo vem sendo complementado nas democracias atuais pelas recém-criadas instituições “assignadas”, como as controladorias e auditorias. Estas são legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir ou sancionar ações ou omissões ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais.

Essas instituições podem realizar dois tipos de controle. O primeiro é aquele em que a própria organização estabelece mecanismos de vigilância e acompanhamento, através de um conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que visam a preservar o patrimônio da organização e a averiguar a compatibilidade entre ações e princípios pactuados – chamado de controle interno (Spinelli, 2008). As suas atividades são prioritariamente preventivas, para identificar pontos críticos no fluxo das ações, evitando a ocorrência de possíveis desvios na execução dos atos. O órgão responsável pelo controle interno no Executivo federal brasileiro é a Controladoria-Geral da União (CGU). No controle externo, por

outro lado, estão as atividades de vigilância e monitoramento desenvolvidas por instituições externas à organização, que exercem atividades de vigilância, correção e orientação. No Brasil, esse controle é exercido pelo Congresso Nacional, com apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU) (Gomes; Araújo, 2008).

Essa tipologia, no entanto, é vista por alguns autores como centrada demasiadamente no Estado (Smulovitz; Peruzzotti, 2003). Quando reconhecemos o papel da sociedade civil para além do momento eleitoral, encontramos o surgimento de novas formas de fiscalização das autoridades políticas pelos cidadãos. Esta nova forma de *accountability* é chamada de societal e pretende ser uma forma de controle vertical mas não-eleitoral dos agentes públicos, que se baseia nas ações de um amplo conjunto de associações e movimentos sociais. Fazem parte dessa nova dimensão os processos democráticos que surgem nos fóruns públicos organizados na sociedade civil.

A *accountability* seria realizada portanto pela composição de uma rede integrada, composta por instituições responsáveis por *checks and balances*, agências de fiscalização e controle social. Manter os governantes *accountable*, de forma que não abusem dos poderes a eles concedidos pela cidadania, exige a formação dessa rede, cuja credibilidade depende da qualidade dos links e sinergias entre seus diferentes componentes (O'Donnell, 2001). Na tipologia proposta por Avritzer e Filgueiras (2010) – que incorpora a dimensão de *accountability* societal – a rede de instituições de *accountability* no Brasil seria composta pelo controle burocrático-administrativo, judicial e público não-estatal.

O controle público não-estatal seria aquele exercido pela sociedade civil, absorvendo as dimensões de participação e de deliberação na formação e acompanhamento das políticas públicas, como os Conselhos de políticas públicas e as Conferências nacionais.

O controle administrativo-burocrático é aquele exercido pela burocracia pública, no âmbito da *accountability* horizontal, respeitando a lógica do controle externo e interno. É o tipo de controle exercido de acordo com o caráter racional das organizações do Estado moderno, com base num arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos de ação descritos em uma legalidade, a qual fundamenta a ação do Estado na sociedade. Este é o controle exercido por agências especializadas que, no marco da legalidade, promovem processos de auditorias, certificação e monitoramento das políticas. Exemplo dessas agências seriam os Tribunais de Contas, as controladorias e as auditorias internas e externas.

Na esfera do controle judicial, parte-se da premissa de que o Judiciário deve exercer controle sobre a administração pública. Este é o controle exercido no campo do Direito, de acordo com os preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos.

Para alguns, o Judiciário não faria parte da rede de *accountability*, por possuir alto grau de independência (Moreno; Crisp; Shugart, 2003); enquanto para outros ele é uma instituição-chave dessa rede, pois obrigaria os funcionários públicos acusados de transgressão legal a responder perante os tribunais (Mainwaring, 2003; Kenney, 2003). Para O'Donnell (1998), a existência de um Judiciário altamente profissionalizado, dotado de orçamento independente do Executivo e Legislativo e autônomo seria crucial para o aprimoramento da *accountability* horizontal.<sup>4</sup>

Dessa forma, a efetividade da *accountability* depende não apenas que uma agência estatal esteja legalmente autorizada e disposta a atuar, pois “tambien es necesario que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la *accountability* horizontal, en caso de necesidad contra los más altos poderes del estado” (O'Donnell, 2001, p. 21).

A *accountability* não seria portanto produto de agências isoladas, mas sim de uma rede de instituições que tem em seu ponto alto, por ser justamente o ponto no qual a rede “se fecha” em decisões últimas, tribunais comprometidos com a *accountability*. Sem essa rede efetiva, as investigações das auditorias apenas alimentam as críticas da opinião pública sem alcançar uma solução legal.

## 5. A REDE BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES DE ACCOUNTABILITY

■ A ideia de uma rede de instituições de *accountability*, cada qual com seu papel específico de controle e responsabilização, foi primeiro formulada por Mainwaring e Welna (2003). Presume-se que quanto mais integradas essas instituições estão, mais seus membros compartilham informações, trocam experiências e mutuamente se ajudam para cumprir a tarefa básica de impedir o abuso do poder político.

---

4 Mas ele reconhece que essa autonomia pode ser arriscada, facilitando a cooptação do Judiciário por um partido político ou coalizão de interesses duvidosos, ou mesmo promover uma auto-definição privilegiada e arcaica da corporação judicial e sua missão, sem qualquer *accountability* própria em relação aos outros poderes e à sociedade. O Brasil seria um exemplo disso: o alto grau de autonomia desse poder é usado para atribuir aos seus funcionários salários especialmente altos e privilégios imensos (O'Donnell, 1998).

Power e Taylor (2011) defendem esse tipo de abordagem afirmando que o estudo da *accountability* e da corrupção requer olhar para além de uma única instituição. Arantes (2011) também afirma que os estudos sobre mecanismos de controle do poder político devem mapear as instituições e os atores que promovem a *accountability*, seus interesses e interfaces que mantêm no sistema mais amplo.

O Brasil democrático passou por uma grande evolução institucional, com a criação de uma burocracia anticorrupção (como a CGU) e o aprimoramento e a expansão dos poderes do Ministério Público e da Polícia Federal. Em comparação com outros países, o Brasil possui instituições federais fortes, tendo desenvolvido a transparência burocrática (pela lei de acesso a informação e lei da transparência) e novas leis que facilitam a *accountability* (que versam sobre improbidade administrativa, licitações, lavagem de dinheiro). Além disso, tem proporcionado um Judiciário independente, agências de fiscalização com regras internas fortalecidas e que incorporam os cidadãos no combate à corrupção, uma mídia ativa na exposição dos casos de corrupção, e instituições como o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), que fiscaliza a atividade dos magistrados. Sendo assim, o Brasil hoje tem vários atores com papel dinâmico no monitoramento, investigação e sanção da corrupção (Power; Taylor, 2011).

O quadro a seguir exemplifica o que chamamos de rede de instituições de *accountability* no Brasil e nos permite ter uma ideia do quão plural são essas instituições, as formas de controle e os múltiplos pontos de contato existentes.

Apesar dos avanços inegáveis, a disjunção dos tipos de controle tem provocado uma forte sensação de impunidade, especialmente nos casos que envolvem corrupção (Avritzer; Filgueiras, 2010). As mudanças nas instituições de controle do Estado brasileiro priorizaram as transformações do controle administrativo-burocrático, em conformidade com a incorporação da agenda da reforma administrativa e em detrimento de transformações mais fortes no controle judicial e no controle público não-estatal (Filgueiras, 2011). No caso do controle judicial, aprimoramentos institucionais ocorreram, com a maior autonomia do Ministério Público e da Polícia Federal para apurar denúncias de corrupção. A Constituição de 1988 também permitiu ao Judiciário uma atuação mais incisiva na vida pública brasileira, tendo em vista os instrumentos da ação civil pública, da ação popular, da ação direta de inconstitucionalidade. A CGU e o TCU também contaram com ações de fortalecimento, levando alguns autores a sugerirem que há uma “revolução silenciosa” em vigor nas instituições brasileiras responsáveis pela *accountability* horizontal (Praça; Taylor, 2014).



QUADRO 1. A rede de instituições de *accountability* no Brasil

Fonte: Elaboração própria.

O aprimoramento institucional da *accountability* no Brasil é inegável. Contudo, apesar das inovações, práticas como a corrupção permanecem e ainda sem soluções eficazes. O paradoxo ocorre pelo fato de ter havido aprimoramento institucional da *accountability* sem que ocorra sanção em casos de corrupção. Cada vez mais as instituições de *accountability* trabalham juntas, mas isso não significa que a rede como um todo trabalha de forma coordenada ou harmônica – pontos de atrito permanecem e várias instituições são refratárias umas às outras. Ainda, há demora no julgamento dos casos de corrupção não apenas pela Justiça mas também pelos Tribunais de contas (Aranha, 2017). O controle aumentou, mas a sanção ainda não é empregada de maneira satisfatória. Mas, além disso, a dimensão de responsabilização e justificação pública está enfraquecida e tem servido muito mais para gerar descrédito nas instituições democráticas do que propriamente fortalecer a legitimidade democrática.

Nossos postulados teóricos implicam que se os processos de *accountability* são insuficientes, isso traria um problema para a democracia, no seu sentido inclusivo. Se eles

conseguem captar a corrupção e dar um seguimento aos processos de controle e responsabilização, estabelecendo as devidas sanções ou constrangimentos, isso fortaleceria a democracia, posto que manteria a confiança pública, reforçaria a publicidade

e a institucionalização da participação e da inclusão. Uma vez que a corrupção é sempre uma potência, a democracia repousaria em instituições de *accountability* que a permitam desvelá-la, publicizá-la e julgá-la. Seria por meio de processos críveis e efetivos de *accountability* que a democracia conseguiria afastar os perigos de sua degeneração enquanto regime político.

O desafio posto ao Brasil hoje é ter uma rede coordenada de instituições de *accountability*, com instituições com recursos e pessoal suficientes para cumprir com suas tarefas básicas, mas que consiga sair de uma lógica estrita da *accountability* pelo controle, preocupada com punições e sanções (também importantes e ainda muito raras). Essas instituições tem um papel a cumprir de reforço da norma democrática e da capacidade dos governantes em justificar suas escolhas. É chave transformar a publicidade dessas justificativas de um descrédito na democracia e desconfiança da própria agenda anticorrupção em uma cidadania ativa e uma elite política que repensem a forma de se fazer política no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luiza Melo. Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps. *Brazilian Political Science Review*, 11(2), e0004. Epub Ago10, 2017. <https://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020004>
- ARANTES, Rogério. Polícia Federal e construção institucional. In: FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CUNHA, Alexandre; MEDEIROS, Bernardo; AQUINO, Luseni (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: IPEA, 2010, p. 473-503.
- BARNARD, Frederick. *Democratic legitimacy: plural values and political power*. Montreal: McGill-Queen's University Press-MQUP, 2001.
- BLAKE, Charles; MORRIS, Stephen (Eds.). *Corruption and democracy in Latin America*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press, 2009.
- DUNN, D. Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.), *Democracy, accountability, and representation*, Cambridge: Cambridge University, 1999, p. 297-325.
- FEARON, James D. Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FEREJOHN, John. Accountability and authority. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, v. 84, p. 65-94, 2011.
- GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 565-574.
- KENNEY, Charles. Horizontal Accountability: Concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 55-75.
- KEOHANE, Robert; GRANT, Ruth. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 29-43, Feb. 2005.
- LEWIN, Leif. *Why Choice in Politics Is Both Possible and Necessary*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MANIN, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MORGENSTERN, Scott; MANZETTI, Luigi. Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 132-169.

MORENO, E.; CRISP, B.; SHUGART, M. S. The Accountability Deficit in Latin American. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

NYE, Joseph. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. In: *American Political Science Review*, v. 61, n. 4, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 10 de mar. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark (Eds.). *The self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. p. 29-52.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PostData*, Buenos Aires, p. 1-15, mayo 2001.

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, p. 34-54.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo; *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p 477-483.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. 362 p.

PHILP, Mark. Access, accountability and authority: Corruption and the democratic process. *Crime, Law and Social Change*, v. 36, n. 4, p. 357-377, 2001.

PHILP, Mark. Delimiting democratic accountability. *Political Studies*, v. 57, n. 2, p. 28-53, 2009.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011. 328 p.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions 1985-2010. *Latin America Politics and society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Rendición de cuentas social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Eds.) *Controlando La Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Editora Temas, 2002.

SANTISO, Carlos. *Auditing for accountability: The Political Economy of Government Auditing and Budget Oversight in Emerging Economies*. 2007. 442 f. Tese (doutorado em Ciência Política) – Washington, DC: Johns Hopkins University, 2007.

SCHMITTER, Philippe. The quality of democracy: the ambiguous virtues of accountability. Schmitter Instituto Universitario Europeo, *Quality* 15, n. 4, 2003, p. 1-30.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, 2000.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.).

*Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 309-332.

SPINELLI, M. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008. p. 575-578.

YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford Press, 2000. 304 p.



# O impacto do fenômeno social da corrupção no Brasil<sup>1</sup>

ELISÂNGELA FRATTON

RAFAEL DRESCH

## RESUMO

■ Atentos ao fenômeno da corrupção que permeia a esfera pública brasileira, surge a problemática acerca do impacto desse fenômeno patológico na atual sociedade brasileira. Portanto, este artigo, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, versa sobre as peculiaridades da corrupção no âmbito público no que diz respeito a sua perspectiva histórico- evolutiva, seus contornos, seus malefícios sociais, seus níveis de percepção, seu impacto nos direitos humanos e fundamentais e ações para o seu combate. Iniciativas como a implementação de políticas públicas de combate a corrupção, com a adoção de medidas preventivas e práticas, bem como aplicação de mecanismos de controles internos e a colaboração internacional, representam algumas ações de tratamento e enfrentamento da corrupção pelo Constitucionalismo Contemporâneo Brasileiro.

## ABSTRACT

■ Attentive to the phenomenon of corruption that permeates the Brazilian public sphere, the problem arises about the impact of this pathological phenomenon in the current Brazilian society. Therefore, this article, using bibliographical research and the hypothetical-deductive method, deals with the peculiarities

---

1 Artigo final apresentado como requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito Público, pelo Curso de Especialização em 2016 em Direito Público da Escola Superior da Magistratura Federal – ESMAFE, sob orientação do professor Rafael de Freitas Valle Dresch em Porto Alegre, 2016.

of corruption in the public sphere with respect to its historical-evolutionary perspective, its contours, its social malfunctions, its levels of perception, Its impact on human and fundamental rights and actions to combat it. Initiatives such as the implementation of public policies to combat corruption, the adoption of preventive and practical measures, as well as the application of internal control mechanisms and international collaboration, represent some actions of treatment and confrontation of corruption by the Brazilian Contemporary Constitutionalism.

## I. INTRODUÇÃO

■ A palavra corrupção vem do latim *corruptio*, de *corrumpere*, que significa deixar a perder, estragar, destruir, corromper.

A presente pesquisa versa sobre o impacto do fenômeno social da corrupção que se insere no Direito Público, na área do Direito Constitucional Contemporâneo brasileiro.

Este ensaio é de extrema importância, visto que, seu objetivo geral é demonstrar qual o impacto do fenômeno social da corrupção no direito constitucional brasileiro, além de descrever sua evolução histórica, bem como apontar seu significado, suas causas e consequências e ocorrência no constitucionalismo contemporâneo por meio de revisão bibliográfica.

O problema da corrupção é histórico, cultural e de gestão pública, sendo que no atual contexto contemporâneo, tornou-se um fenômeno patológico, agressivo e desestabilizador para a sociedade e para o Poder Público.

Justifica-se, portanto, a presente pesquisa por sua relevância acadêmica na área do Direito Constitucional Brasileiro, visto que a corrupção como um fenômeno social assola a sociedade brasileira e se dissipa no Poder Público de maneira direta e indireta, atentando contra a ordem social e democrática do país.

## 2. SOBRE A CORRUPÇÃO

■ Abordar sobre o tópico da corrupção revela-se urgente e complexo, visto suas diversas peculiaridades no âmbito público e suas graves consequências nas mais diversas camadas sociais.

As condutas daqueles que exercem o poder e governam os interesses coletivos tem sofrido uma notória degradação nos padrões éticos da atual sociedade contemporânea. Nesse sentido expõe Garcia e Alves:



A corrupção esta associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Por ser ele, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar. (Garcia; Alves, 2015, p. 53).

Inúmeros são os significados da palavra corrupção. Para Mény (1996) existem dois conceitos: o primeiro conceito está ligado ao viés jurídico, segundo o qual a corrupção é um delito que se encontra tipificado nas leis penais; o segundo conceito é sociológico, perante o qual alguns atores desviam-se dos imperativos éticos estruturados na sociedade.

Para Garcia e Alves, “desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção” na Administração Pública, compondo inclusive um dos lados do ato de improbidade administrativa. Torna-se a corrupção, um elo nocivo das condutas corruptas à função pública. (Garcia; Alves, 2015, p. 51).

Thomas Hobbes ao citar “sobre o Cidadão, que por causa de nossa natureza, não buscamos a sociedade por si mesma; o que queremos é receber dela honras e vantagens; estas em primeiro lugar, aquelas, depois”; alerta sobre a maldade do homem na busca incessante do seu próprios interesses a qualquer preço. (Leal, 2013, p. 25).

Na esfera pública, a corrupção se apresenta como um problema ético, sociológico, jurídico, político, cultural e institucional. Assim, a corrupção pode ser configurada como um desvio de conduta na busca de obtenção de vantagem ilícita de qualquer natureza, configurando uma verdadeira afronta à Constituição Brasileira de 1988. Nesse sentido alerta Heinen

[...] podemos dizer que corrupção é um desvio de conduta, ou seja, quando uma pessoa age com o propósito de obter vantagem ilícita de qualquer natureza, violando os preceitos éticos e legais, em conexão com instituições ou numerário estatal. Trata-se, pois, de uma imoralidade administrativa qualificada. Em termos ainda mais coloquiais, um agente que praticasse um ato de corrupção agiria como se não se tivesse pudor. Assim, corrupção consubstanciar-se-ia na desnaturação, ou melhor, na violação dos valores morais – e talvez por isso que seja mal grave à Constituição e às instituições públicas. (Heinen, 2015, p. 20).

O Estado Democrático de Direito positivou os valores morais, incorporando-os ao ordenamento jurídico e tornou-os vinculativos para o comportamento do homem em sociedade, conformando um sistema ético de conduta social. A referida moral pública está em crise no atual contexto do Estado contemporâneo, suas pernas não estão conseguindo alcançar todos os interesses coletivos, gerando uma ruptura de valores, de princípios e de problemas que colocam o Estado numa grave posição de fragilidade econômica, política e social.

Importante salientar que, sob a perspectiva histórica-evolutiva, a corrupção é um inimigo antigo das primordiais civilizações que permeiam as relações sociais, políticas e econômicas da sociedade, pois a corrupção esta inserida na história com previsão expressa desde as escrituras sagradas, em especial em Miquéias 7.3: “As suas mãos fazem diligentemente o mal, o governante exige condenação, o juiz aceita suborno, o grande fala da corrupção da sua alma, e assim todos eles são perturbadores”. (Jakes, 2011, p. 1116).

No Brasil as raízes da corrupção encontram guarida em nossa própria colonização portuguesa, onde a Monarquia absolutista imperava, assim como o paternalismo e a ineficiência estatal.

Nesse contexto histórico, os bens públicos eram considerados como “coisa pública”, ou seja, a ninguém pertence as riquezas da colônia aparentemente, muito embora, implicitamente era a satisfação dos interesses dominantes que prevalecia.

Contudo, foi no século XVIII com a vinda da família real ao Brasil, é que se acentuou uma grande distorção nos comportamentos éticos dos detentores do poder, ocasionando sua disseminação no seio social. Nesse sentido exemplifica Garcia e Alves

Com a chegada da família real ao Brasil, a distribuição de honrarias e títulos de nobreza foi uma das formas encontradas por D. Joao VI para conquistar o apoio político e financeiro da elite local, variando a importância dos títulos conforme a intensidade do “apoio” declinado à Coroa. [...]. Essa elite, destituída de valores éticos movida pelo espírito de “troca” (“é dando que se recebe”), ascendeu ao poder e sedimentou um verdadeiro cancro na estrutura administrativa. (Garcia; Alves, 2015, p. 48).

A expressão corrupção é de origem latina e com significado negativo no que tange a conduta humana, nessa senda explana Leal

Sempre é interessante lembrar que o termo corrupção advém da expressão latina *corruptio*, que significa decadência moral, comportamentos perversos. De igual sorte, o

conceito pode ter também uma referência física, no sentido de algo ser deteriorado em face de sua desintegração ou mesmo decomposição repugnante (putrefação). Por certo que esta primeira definição serve tão somente para se ter em mente os sentidos – todos – negativos que a corrupção traz em si, causando sensações de alta reprovabilidade categorial e social. (Leal, 2014, p. 14).

Contudo, com a proclamação da República no Brasil não houve uma alteração na mudança desse cenário, pelo contrário, a corrupção foi tolerada e suas práticas adentradas na consciência do povo e introduzidas nas mais diversas esferas públicas.

Ocorre que, a partir de 1980 as pesquisas científicas sobre a corrupção se re-direcionaram constatando que a fraude e o desvio de recursos públicos deveriam ser combatidos além do ponto de vista ético, sociológico e do direito, mas também em virtude dos malefícios econômicos e financeiros internacionais no qual estava inserida. (Furtado, 2015, p. 23-24).

O processo de globalização e de integração internacional e regional, oportunizaram um maior interesse sobre os trabalhos científicos acerca da corrupção, sendo que a integração da Europa é um exemplo, especialmente para os economistas, a fim de que fosse revelada maior transparência dos países em suas economias. (Furtado, 2015, p. 24).

O tema da corrupção e seus contornos é preciso, e deve ser abordado sobre a concepção de um fenômeno social, em virtude das suas múltiplas faces, atuando em diversos cenários da vida pública.

Leal comenta sobre um texto de Heloisa Starling acerca da origem da palavra corrupção sob duas óticas, uma que rompe os vínculos de confiança e outro que degrada o significado do público.

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão. (Leal, 2014, p. 10-11).

Constata-se que a corrupção é um verdadeiro fenômeno social e nesse sentido defende Garcia e Alves:

A corrupção, em verdade, é um fenômeno social que surge e se desenvolve em proporção semelhante ao aumento do meio circulante e à interpretação de interesses entre os componentes do agrupamento. Sob esta ótica, os desvios comportamentais que infringem a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata, manifestar-se-ão como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada. (Garcia; Alves, 2015, p. 47).

Por outro lado, a corrupção, como fenômeno, tem um apelo epistemológico científico muito grande, uma vez que não se trata exclusivamente de um só tipo de conduta de comportamento, assim como também não é causa exclusiva de um tipo de conhecimento, logo, ela advém de um resultado de inúmeras variáveis sob a perspectiva científica do seu significado.

Sob o viés filosófico, a corrupção não pode ser confundida com o suborno. No mercado de trocas esse problema é frequente. “O que torna o suborno condenável não é o fato de ser coercitivo, mas corrupto. A corrupção consiste em comprar e vender algo (um veredito favorável, por exemplo, ou influência política) que não pode ser posto à venda”. (Sandel, 2013, p. 47).

Todavia, torna-se relevante questionar a existência da possibilidade de diferenciação entre a corrupção impelida pelo ganho público e privado. Leal analisa este ponto:

É possível diferenciar entre corrupção provocada para ganhos públicos e ganhos privados? Ou mesmo entre corrupção provocada pelo setor público e pelo setor privado? *If ordinary citizens lie when they give testimony in court, this is corruption; it is corruption of the criminal justice system. However, it does not involve abuse of a public office by a public official. And when police fabricate evidence out of a misplaced sense of justice, this is corruption of a public office, but not for private gain.* (Leal, 2013, p. 15).

A corrupção alcança uma amplitude difícil de ser dimensionada. Envolve diversos segmentos da sociedade, do Estado e da política. Essa perspectiva é comentada por Sandel:

Muitas vezes associamos corrupção ao suborno de funcionários públicos. [...], a corrupção também tem um significado mais amplo: corrompemos um bem, uma atividade ou uma prática social sempre que a tratamos de acordo com uma norma inferior ao padrão que lhe seria adequado. Assim, num exemplo extremo, ter um fi-

lho para vendê-lo é uma forma de corrupção da paternidade, pois o filho está sendo tratado como uma coisa a ser usada, e não como um ser a ser amado. A corrupção política pode ser encarada da mesma forma: quando um juiz aceita suborno para dar um veredito corrompido, está agindo como se sua autoridade judicial fosse um instrumento de ganho pessoal, e não da confiança pública. Degrada e rebaixa o cargo ao tratá-lo em função de uma norma inferior à que lhe seria adequada. (Sandel, 2013, p. 48).

A corrupção opera no mundo da política sob o contexto de manipulações, troca de favores pessoais e condutas duvidosas, como enfoca Leal:

Há, distinções conceituais da corrupção que configuram certas tipologias em face dos agentes envolvidos, como a corrupção política, orquestrada com inteligência, organização e hierarquia operacional por monarcas, ditadores, legisladores. Poder Executivo e Judiciário, dentre outros. Há, nesta espécie de corrupção, uma lógica de reciprocidades entre os protagonistas, eis que os servidores públicos procuram criar condições e possibilidades de gerar trocas corruptivas em detrimento do interesse e patrimônio públicos – nem todas condizentes com recursos financeiros em pecúnia, eis que o objeto de troca pode ser favores, tráfico de influência, gerenciamento de interesse de terceiros, dentre outros. (Leal, 2014, p. 16).

Já a noção da corrupção administrativa é entendida como “o uso de propinas e favoritismos por parte de servidores públicos para conferir benefícios tributários, isenções de fiscalização de obras, contratos, serviços, fornecimento de bens, todos indevidamente”, logo, tanto o patrimônio, quanto o orçamento público são gravemente afetados pois ao invés de arrecadar verbas importantes recebe indevidamente outros objetos da contratação. (Leal, 2014, p. 16).

Na esfera da Administração Pública, diversas são as práticas corruptivas frequentes que infestam todo o aparelhamento do Estado. Heinen considera as seguintes condutas corriqueiras sentidas como corrupção.

- aquisição de vantagens indevidas a expensas do erário (enriquecimento ilícito);
- fraudes nas contratações públicas;
- existência de tráfico de influências, popularmente conhecido como “*lobby*”, prática em que se intenta conseguir informações privilegiadas, ou a manipulação de forças políticas, ou se perpetra a desigualdade em competições públicas. Ocorre ainda quando o *lobby* pretende a edição de atos adminis-

trativos ou de normas ou de programas de governo direcionados a um ou a alguns, etc.;

- favorecimento de poucos em detrimento da maioria da sociedade, sem base legal para tanto. (Heinen, 2015, p. 23).

Constata-se que, o fenômeno social da corrupção é de difícil conceituação uma vez que ultrapassa a dimensão jurídica, porém é “adequado buscar a sua descrição por meio de situações analíticas, a partir da noção de que ela está sempre relacionada à ideia de abuso de poder, de desvio das finalidades públicas, de uso de potestades públicas para fins privados”. (Furtado, 2015, p. 27).

Contudo, independente do conceito ou nível de abrangência que a corrupção se insere e se expande, a sociedade como um todo é gravemente violada em face dos direitos humanos e fundamentais do Estado Democrático de Direito.

### 3. O IMPACTO DA CORRUPÇÃO NOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

■ A pessoa humana é fundamento do Estado, sua finalidade principal e última, e não um meio para o Estado chegar onde pretende. Todas as pessoas têm direito a uma vida digna, com liberdade e igualdade.

Por certo que a corrupção impacta negativamente e diretamente os direitos humanos e fundamentais, uma vez que por ser tolerada ocupa os mais diversos cenários dos espaços públicos contemporâneos. Nesse sentido comenta Leal

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas. (Leal, 2014, p. 9-10).

Percebe-se a corrupção infiltrada nos mais diversos setores públicos, e seu aumento prolifera à medida que a mesma é ignorada, tolerada e ocultada. Suas práticas provocam uma cultura enganosa, onde a mentira, desonestidade e o injusto preponderam.

Graves e danosos são os efeitos da corrupção face aos direitos humanos e fundamentais. Os Direitos fundamentais são direitos subjetivos públicos e carecem de defesa e preservação. Entende assim Ferrajoli:

[...] todos os direitos fundamentais equivalem a vínculos substanciais que condicionam a validade substancial das normas produzidas no âmbito estatal, ao mesmo tempo que expressam os fins últimos que norteiam o moderno Estado constitucional de Direito. (Sarlet, 2015, p. 60).

Os direitos fundamentais são o núcleo essencial da Constituição Brasileira e de um Estado Democrático e Social de Direito, em suas diversas dimensões ou gerações, a fim de garantir o livre desenvolvimento da personalidade humana.

Fere, portanto, frontalmente a corrupção os direitos fundamentais em suas diversas dimensões, ocasionando graves consequências e sua habitualidade no âmbito do direito público. Nesse sentido discorre Garcia e Alves:

O cidadão que principia com pequenas violações à juridicidade tende a evoluir para violações mais graves sempre que aumente o seu potencial de ação, o que inevitavelmente ocorre com a ascensão ao poder e a correlata ineficiência dos mecanismos de controle”. (Garcia, Alves, 2015, p. 53- 54).

Os direitos humanos são indivisíveis, universais e interdependentes, alocados “na agenda diplomática, estão inseridos no campo dos valores. Dizem respeito às formas de conceber a vida em sociedade, num mundo interligado por interdependências de todo o gênero”. (Lafer, 2015, p. 112)

Para Bobbio o óbice dos direitos humanos não consiste mais em uma natureza filosófica, mas sim jurídica e política, logo, o questionamento correto a ser feito é “qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir, que apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. (Bobbio, 2004, p. 25).

Os direitos humanos e fundamentais são fulminados pelos atos de corrupção, conforme esclarece Leal

*[...] the ability to promote and protect civil and political rights rests upon effectively combating political and judicial corruption (and vice versa). Transparency and access to information empower individuals to make informed decisions – from exercising their voting rights, to monitoring how state expenditures are spent. (Leal, 2013, p. 32).*

Portanto, a corrupção apresenta-se como uma patologia inserida na cultura brasileira que precisa ser ao menos atenuada para que os direitos humanos e fundamentais sejam concretizados.

O enfoque ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é determinante, pois constitui o elemento estruturante na Constituição Federal de 1988. Posto como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, encontra-se positivado no art. 1º, inciso III, logo após o Preâmbulo da Magna Carta.

Ganhou a dignidade humana um grau de relevo no contexto constitucional e na jurisprudência brasileira, evidenciando seu crescimento substancial e de “reconhecimento da íntima e indissociável vinculação entre a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e fundamentais e a própria Democracia, na condição de eixos estruturantes deste mesmo Estado Constitucional”. (Sarlet, Marinoni, Mitidiero, 2015, p. 256).

Assim, as condutas corruptivas instaladas no meio público afrontam o princípio da dignidade da pessoa humana, posto que “o constitucionalismo democrático tem por fundamento e objetivo a dignidade da pessoa humana”. (Barroso, 2015, p. 284).

Evidentes são os desvios comportamentais dos gestores do patrimônio público, especificamente daqueles que ascendem ao poder e a cargos públicos, afrontando diretamente a ordem constitucional e a dignidade como autonomia, que abarca o desenvolvimento das capacidades e a autodeterminação do indivíduo de desenvolver de forma livre a sua personalidade.

Indubitável é que a corrupção esta vinculada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, através de práticas corriqueiras por falta inclusive de fiscalização por parte do Poder Público. Nessa esfera apregoa Leal:

Não há dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados



na rede de direitos e garantias vigente (eis que, neste exemplo, outros expedientes podem ser atrasados ou deixados de lado). Como diz Michael Johnston: *When an individual in order to have access to health or education needs to bribe a doctor to obtain medical treatment or a teacher to be allowed to attend a class his right to health and education is infringed by corruption.* (Leal, 2013, p. 97- 98).

O valor comunitário encontra-se inserido no princípio da dignidade humana, pois sua relação com o grupo importa em direitos e deveres a ele relacionados. Nessa senda fundamenta Barroso:

O *valor* comunitário constitui o elemento social da dignidade humana, o indivíduo em relação ao grupo. Aqui, a dignidade é moldada pelos valores compartilhados pela comunidade, seus padrões civilizatórios, seu ideal de *vida boa*. O que está em questão não são escolhas individuais, mas responsabilidades e deveres a elas associados. (Barroso, 2015, p. 288).

O Direito à Saúde, compreendido de forma aberta, é um exemplo sobre a violação a um direito fundamental e o efeito que a corrupção provoca nos serviços da Administração Pública. Nesse sentido alerta Leal:

Em vários outros serviços da Administração Pública se pode sentir os efeitos da corrupção, como no Direito à Saúde, por exemplo, entendido de forma ampla, incluindo todos os fatores e variáveis determinantes de sua conceituação, tais como a existência de água potável adequada para o consumo humano, condições sanitárias regulares à convivência humana, existência de suplementos alimentares saudáveis, habitação e tratamento da saúde preventiva e curativa, acesso aos serviços e às informações de saúde. Backer adverte que: *Corruption in the health sector can take many forms, such as bribery of regulator and medical professional, manipulation of information on drug trials, his diversion of medicines and supplies, and corruption in procurement. Of the many ways that corruption can take place in the health sector; probably the most noticeable is corruption in hospitals. Money escapes from hospitals through opaque procurement of equipment and supplies, ghost employees, absenteeism, exaggerated construction costs, inflated hospital price tags, and requiring patients to pay bribes for treatment that should be without charge. In general terms, corruption in the health sector can be structured in three levels: corrupt practices taking place at the level of financial resources management, at the level of management of medical supplies, or at the level of the health worker and patient relationship.* (Leal, 2013, p. 102).

Sendo assim, a existência da corrupção na área da saúde, como exemplo, representa uma forma de violação a Direito Fundamental, onde a dignidade da pessoa humana é posta em jogo; como enfatiza Leal:

Os recursos perdidos com a corrupção na área de saúde poderiam ser usados para comprar medicamentos, equipar hospitais, contratar equipes médicas, enfim ampliar qualitativamente o serviço público propriamente dito, pois a ausência de infraestrutura adequada neste campo implica a negativa de acesso ao sistema de saúde pública, o que representa violação direta a Direito Fundamental. (Leal, 2013, p. 103).

A dignidade da pessoa humana esta vinculada com a moral social compartilhada, uma vez que representa a proteção de valores da vida em si, de direitos de terceiros e de valores sociais.

Os malefícios sociais da corrupção são reais e notáveis. Inúmeros doutrinadores enfrentam a labuta de aproximar a corrupção a um conceito dogmático, visto o risco existente de suas práticas nos diversos segmentos da sociedade. Dessa maneira discorre Leal:

De todo o modo, na tentativa de detectar algumas expressões comuns atinentes à corrupção, inicia-se pelo ponto de vista gramatical, que preconiza que a corrupção é um substantivo feminino, cujos significados são: deterioração; decomposição; putrefação; adulteração de características originais de algo; depravação de hábitos, costumes; ato ou efeito de subornar pessoa ou pessoas; uso de meios ilegais para apropriação de informações, etc. (Leal apud Houaiss, 2014, p. 53).

Para Filgueiras (2006, p. 4), a corrupção é vista “[...] como disfunção inerente de uma estrutura social de tipo tradicional, que, no contexto da modernidade, gera instabilidade no plano político e econômico.” (Leal apud Filgueiras, 2014, p. 53).

Tais práticas corruptivas geram custos sociais tremendos para os Estados e a sociedade em geral, uma vez que, “quanto maior for a relevância dos interesses que o agente público venha a dispor em troca de benesses que lhe sejam ofertadas, maior será o custo social de sua conduta”. (Garcia; Alves, 2015, p. 71).

Ademais, é necessário o alerta quanto aos índices de corrupção no Brasil, uma vez que seus níveis são alarmantes. De acordo com o ranking do índice de corrupção do Fórum Econômico Mundial, o Brasil é o 4º país mais corrupto do mundo, perdendo apenas para Chade, Bolívia e Venezuela.

Conforme o ranking realizado com 168 países pela Transparência Internacional, o Brasil registrou uma queda abrupta de posição acerca do nível de corrupção no setor público. O Relatório divulgado mostra que o país saiu da 69ª posição (2014) para a 76ª (2015) e, em uma pontuação de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente), o país ficou com 38 pontos (uma queda de cinco pontos em relação ao ano anterior). O Brasil divide a 76ª posição com mais seis países: Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia.

Desse modo, os índices de percepção global da corrupção no ano de 2011 são apontados por Leal:

As notas do índice de 183 países e territórios vão de 0 (altamente corrupto) até 10 (muito limpo) baseado nos níveis percebidos de corrupção do setor público. Utiliza dados de 17 pesquisas que olham para fatores tais como, o cumprimento de leis anticorrupção e conflitos de interesse. Dois terços dos países classificados apresentaram nota menor que 5. A Nova Zelândia ficou em primeiro, seguida da Finlândia e Dinamarca. A Somália e a Coreia do Norte (incluídas no índice pela primeira vez) são os últimos; “2011 viu o movimento por uma maior transparência tomar um momento irreversível, à medida que cidadãos ao redor do mundo exigem responsabilidades e transparência dos seus governos. Os países com altas notas mostram que com o tempo os esforços para melhorar a transparência podem ser mantidos, bem sucedidos e beneficiar seu povo,” disse o Diretor Executivo da Transparência Internacional, Cobus de Swardt. A maioria dos países da Primavera Árabe se categoriza na metade inferior do índice, tendo nota abaixo de 4. Antes da Primavera Árabe, um relatório de Transparência Internacional sobre a região advertiu que o nepotismo, o suborno, e o patronato estavam tão enraizados na vida do cotidiano, tanto que mesmo as leis anticorrupção existentes tinha pouco impacto. Os países da zona Europeia que sofrem crises de endividamento, em parte devido as falhas das autoridades em atacar o suborno e a evasão de impostos que são os fatores chaves da crise de endividamento, estão entre os países com menor nota da União Europeia. (Leal, 2013, p. 92-93).

O atual cenário alarmante reflete a realidade a ser enfrentada pelo Constitucionalismo Contemporâneo, sendo que quanto mais elevados os índices de corrupção, mais graves são as violações aos direitos fundamentais. Nesse sentido expõe Garcia e Alves:

Esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. (Garcia; Alves, 2015, p. 72).

A corrupção também pode ser considerada com um fenômeno globalizado, haja vista, em pesquisa recente, o Eurobarômetro que envolve a Corrupção na Comunidade Europeia. Esse problema é enfrentado por Leal:

[...] 74% dos cidadãos europeus acreditam que a corrupção é um sério problema neste continente; 79% da cidadania europeia acredita que a corrupção esta instalada desde as instituições públicas regionais, e 75% crê que ela esta nas instituições públicas locais; 8% dos cidadãos responderam que tiveram conhecimento de pedidos de suborno por parte de autoridades públicas nos últimos doze (12) meses; 68% dos cidadãos opinaram que os esforços do governo para combater a corrupção têm sido ineficazes. (LEAL, 2013, p. 89).

O desenvolvimento de uma nação depende de uma economia transparente e estável para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas e fundamentais.

#### 4. AÇÕES PARA O COMBATE DA CORRUPÇÃO

■ O fenômeno da corrupção impacta seriamente o Poder Público de forma direta e indireta. O papel do agente público é de controles permanentes e condutas transparentes. A ética pública tem algo universal, uma vez que estabelece possibilidades de confrontação com as diferenças e isso se projeta para a administração pública.

O combate à corrupção não é setorial exigindo a colaboração dos mais diversos entes estatais e inclusive de instrumentos de cooperação internacional. Assim, “[...] alguns acordos de cooperação que bem refletem a preocupação com a comunidade internacional com esse deletério fenômeno”. (Garcia; Alves, 2015, p. 76).

O princípio da moralidade previsto de forma expressa no art. 37 da Constituição Federal de 1988, é um dos princípios que norteiam a “ação administrativa do Estado, de modo que é dever do Poder Público mantê-lo, combatendo com firmeza os atos que viessem a violar ética na Administração Pública, bem como combater a corrupção e a impunidade no Primeiro Setor.” (Heinen, 2015, p. 23).

Medidas anticorruptivas devem ser adotadas, sendo a edição da Lei de Improbidade Administrativa de 2 de junho de 1992 e da Lei 12.846 de 2013 – Lei

anticorrupção, evidenciam o objetivo do Brasil em efetivar o princípio constitucional da moralidade administrativa e evitar a prática de atos de corrupção.

Não há espaço para a tolerância em face da corrupção. O patrimônio ético moral público não pode ser violado. O Estado Contemporâneo é o intérprete na história da humanidade e seus agentes a ele vinculado. Nesse viés comenta Barroso

[...] Os agentes do Estado não agem em nome próprio nem para seu autodesfrute. As condutas praticadas no exercício de competências públicas estão sujeitas a regras e princípios específicos, como o concurso, a licitação, a autorização orçamentária, o dever de prestar contas, a responsabilidade civil objetiva. No espaço público não reinam a livre- iniciativa e a autonomia da vontade, estrelas do regime jurídico de direito privado. (Barroso, 2015, p. 94).

A discussão em como controlar os atos corruptivos e como controlar o fenômeno da corrupção, é efervescente. O art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) elenca os princípios balizadores da Administração Pública: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Considerada, entretanto, a improbidade administrativa, uma das faces da corrupção.

A gestão pública integrante da estrutura orgânica do Poder Público deve ser realizada conforme a lei a nível constitucional e infraconstitucional. As Leis de orçamento público e diretrizes orçamentárias são um exemplo de controle. Nesse sentido enfatiza Garcia e Alves

A importância do orçamento, como se percebe, é imensa. Sem ele não há despesa pública, sem despesa pública não há serviço público, *ratio essendi* das próprias estruturas estatais de poder. Além de sua essencialidade, o orçamento consubstancia o ato normativo que gere o bem mais cobiçado pelos corruptos: o dinheiro. É fácil deduzir, portanto, que são necessários sólidos valores éticos e democráticos, bem como aprimorados sistemas de controle, para que a autorização e a efetiva realização da despesa pública sejam direcionadas não pela satisfação do interesse individual, normalmente refletido no desejo de se apropriar do alheio, mas, sim, pela satisfação do interesse público. (Garcia; Alves, 2015, p. 59).

A lei anticorrupção nº 12.846 de agosto de 2013, representa para o Brasil um grande avanço no combate a corrupção, uma vez que responsabiliza administrativa e civilmente as pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

A ampliação dos níveis de transparência são mecanismos importantes para o controle da corrupção, ao passo que, embora sofisticados os atos de driblarem esses controles, o controle da corrupção meramente realizado pelo Poder Público não está sendo suficiente para seu combate. Urge a necessidade da inserção do controle social, uma vez que o fenômeno da corrupção conta com uma cultura corrupta.

Assim, importante para o desenvolvimento de uma nação é buscar o conhecimento e a cooperação internacional de técnicas e ações de controle da corrupção no Brasil, que tem extrapolado fronteiras. Não há remédio isolado para a corrupção e uma mudança de cultura demora gerações. Importante para o seu combate é a integração concomitante de múltiplas ações de tratamento e enfrentamento desse fenômeno social que assola o Poder Público.

Em virtude do difícil acesso a dados que demonstrem um estudo aprofundado sobre as condutas de desvio dos agentes públicos, executivos do Banco Mundial criaram no ano de 1993, uma organização internacional sem fins lucrativos denominada Transparência Internacional, que visa estudar a corrupção utilizando diversos índices que abarcam as pessoas envolvidas, bem como a veemência dos atos corruptivos. (Garcia; Alves, 2015, p. 62).

Tais estudos citam índices de percepção, de pagadores de suborno, bem como a criação do barômetro global da corrupção. O barômetro global em específico demonstra o impacto da corrupção sobre as pessoas. Garcia e Alves explicam o objetivo deste estudo:

[...] O objetivo desses estudos é expor, de forma sintética, aos dirigentes de cada um dos países pesquisados e à comunidade internacional, os diferentes graus de corrupção que degeneram as estruturas organizacionais, o que, em um segundo momento, atuará como elemento estimulador de políticas públicas tendentes a atenuá-la. (Garcia; Alves, 2015, p. 62).

A comunidade europeia desenvolveu algumas normativas sobre a corrupção, como também instrumentos jurídicos internacionais relacionados ao tema. Nesse sentido expõe Leal:

Não bastassem tais documentos, pode se contar com alguns instrumentos jurídicos internacionais decorrentes desta preocupação, dentro os quais: a) o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, aprovados pela Resolução nº 51/59, da Assembleia Geral das Nações Unidas; b) a Declaração das Nações Unidas contra a Corrupção e o Suborno nas transações comerciais internacio-

nais, igualmente aprovada pela Resolução nº 51/59, da Assembleia Geral das Nações Unidas; c) a Resolução 54/128, da Assembleia Geral, fazendo suas as conclusões e recomendações aprovadas pela Reunião do Grupo de Expertos sobre a Corrupção e seus Circuitos Financeiros, celebrada em Paris, nos dias 30/03 a 01/04/1999; d) a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29/03/1996; dentre outros. (Leal, 2013, p. 92).

Na esfera internacional não governamental, com a Transparência Internacional mecanismos para o combate a corrupção são criados, especialmente para os mercados financeiros internacionais que desenvolvem práticas para a resolução de conflitos e que tem influência para os governantes dos inúmeros países que são avaliados e divulgados anualmente do Índice de Percepção de Corrupção. (Furtado, 2015, p. 26).

Várias são as iniciativas em escala internacional no combate à corrupção e a participação brasileira em acordos internacionais sobre o tema tem sido relevante na modificação da legislação brasileira. O Brasil assinou e ratificou as seguintes convenções expostas por Furtado:

1. Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (firmada pelo Brasil em 1997 e promulgada em 2000).
2. Convenção Interamericana (da OEA) contra a Corrupção (firmada pelo Brasil em 1997 e promulgada em 2002);
3. Convenção da ONU contra a Corrupção – Convenção de Mérida (firmada pelo Brasil em 2003 e promulgada em 2005); e
4. Convenção da ONU sobre Delinquência Organizada Transnacional – Convenção de Palermo (firmada pelo Brasil em 2000 e promulgada em 2002). (Furtado, 2015, p. 174-175).

No contexto internacional, o Brasil ocupa a 70ª posição da lista de Percepção da Corrupção, atingindo o nível intermediário de corrupção, adjacente a países como Jamaica, Gana e Panamá. (Furtado, 2015, p. 177).

No Brasil, embora o estudo ainda encontra-se em fase inicial, claro é que a probidade administrativa e a transparência representam caminhos inversos a corrupção, que por sua vez, viola a moralidade e a ética pública, cuja essência consiste no patrimônio imaterial do Poder Público.

Iniciativas de responsabilidade pessoal e patrimonial, cassação de direitos políticos, políticas públicas preventivas e educacionais que promovam uma

nova ordem cultural de valores éticos e probos podem ser mecanismos auxiliares importantes no combate do fenômeno social da corrupção que assola o Estado Democrático de Direito.

## 5. CONCLUSÃO

■ Com o estudo realizado neste ensaio é permitido, neste momento, tecer algumas considerações finais sobre a temática proposta – direcionada no sentido de apresentar e refletir acerca do impacto do fenômeno social da corrupção no constitucionalismo contemporâneo brasileiro.

Por ser a corrupção um fenômeno antigo cuja inserção é encontrada desde as primordiais civilizações, suas raízes são profundas e de restrito acesso, gerando distorções de condutas e de comportamentos no seio social.

A expressão corrupção traz em si um significado negativo no que tange a conduta humana, remetendo a decadência moral e condutas perversas do ser humano, cuja reprovabilidade social é elevada.

Em virtude de suas múltiplas faces, a corrupção atravessa inúmeros cenários da vida pública como um fenômeno social, pois cessa com os vínculos de confiança entre as pessoas e desgasta o significado do público.

Os contornos e seu alcance afetam inúmeros segmentos da sociedade, do Estado e da política, uma vez que se dissipa de forma muito rápida e invisível, formando uma cultura de práticas fraudulentas corriqueiras que assolam os direitos humanos e fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Notório é que a tolerância da prática da corrupção infiltrada nos mais diversos setores públicos, impacta de maneira negativa a dignidade da pessoa humana, uma vez que, impede o livre desenvolvimento da personalidade humana em sociedade.

Indubitável é que a prática da corrupção dentro do segmento público, fere frontalmente de maneira grave e danosa à Constituição Brasileira de 1988, em especial os direitos fundamentais, pois sendo eles universais, indivisíveis e interdependentes, seu escopo é fundamentado em valores éticos e de dignidade humana.

Práticas corruptivas como obtenção de vantagens indevidas, desonestidade, fraudes em licitações e contratações públicas, *lobbies*, favorecimento de poucos em detrimento da maioria, etc., apresentam-se como práticas patológicas inseridas na cultura brasileira que devem ser atenuadas e não toleradas.

Tais condutas corruptivas, dentre outras, agridem diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana e abalam a ordem constitucional da nação, tanto



na esfera privada quanto na pública, uma vez que o valor comunitário está inserido neste postulado.

Os malefícios sociais da corrupção são evidentes, visto os elevados índices de corrupção no Brasil e os altos custos sociais dos Estados e da União para combatê-la, além da notável e presente instabilidade na ordem econômica, política e social brasileira.

O atual cenário alarmante que coloca o Brasil na posição do quarto país mais corrupto do mundo, necessita da adoção de ações sérias que combatam essa patologia que permeia o Poder Público de maneira direta e indireta. Medidas anticorruptivas, ampliação de níveis de transparência na gestão pública, o exercício da eficiência e a moralidade dos agentes públicos, assim como leis que combatam frontalmente a corrupção e responsabilizam seus agentes são importantes, mas insuficientes.

A corrupção é um fenômeno global que atravessa fronteiras, logo, imprescindível que medidas preventivas e práticas anticorruptivas sejam adotadas, tais como as estabelecidas no art. 5º da Convenção de Mérida promulgada pelo

prevenção e de combate à corrupção eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade.

Tais esforços em conjunto com a cooperação internacional de técnicas e ações de controle da corrupção, bem como o cumprimento das legislações brasileiras anticorruptivas existentes são alguns remédios capazes de atenuar a sua força, uma vez que, não há remédio isolado para combatê-la.

Por fim, posto que não existem políticas públicas para combater a corrupção, importante que medidas preventivas sejam implementadas, em conformidade com os princípios fundamentais elencados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a fim de que exista uma colaboração efetiva dos Estados, das instituições públicas e da sociedade em geral em prol de uma integração concomitante de múltiplas ações de tratamento e enfrentamento desse fenômeno social que assola o constitucionalismo contemporâneo brasileiro.

---

ELISÂNGELA FRATTON · Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – Brasil; Mestre em Direitos Humanos pela Universidade do Minho – UMINHO – Portugal. Advogada. Endereço eletrônico: [elisff@ymail.com](mailto:elisff@ymail.com).

RAFAEL DRESCH · Doutor em Direito na PUC-RS e Pós-Doutor pela University Of Illinois at Urbana-Champaign. Advogado. Professor da UFRGS e da ESMAFE. Endereço eletrônico: [www.ufrgs.br/direito](http://www.ufrgs.br/direito).

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luíz Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 5 ed. São Paulo, 2015.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de Crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FÓRUM, Word Economic. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>>. Acesso em 13 nov. 2016.
- FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil. Estudo de casos e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 8. ed. Sao Paulo: Saraiva, 2015.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei Anticorrupção. Lei Nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- INTERNATIONAL, Transparency. *17th International Anti-Corruption Conference (IACC)*. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 12 nov. 2016.
- JAKES, T.D. *Bíblia Mulher tu estás livre*. 1. ed. São Paulo: Editora Vida, 2011.
- LAFER, Celso. *Direitos Humanos. Um percurso no direito no século XXI*. São Paulo: Atlas, 2015.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre o Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- LEAL, Rogério Gesta; Os efeitos deletéricos da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. p.9-26. In: LEAL, Rogério Gesta; DA SILVA, Ianaiê Simoneli. (orgs.). *As Múltiplas Faces da Corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.
- LEAL, Rogério Gesta; Dimensões pragmáticas da relação entre corrupção e direitos fundamentais. p.13-36. In: GORCZEVSKI, Clovis. *Direitos Humanos e participação política*. 1 ed. Porto Alegre: Imprensa livre, 2014.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MÉNY, Yves. Corrupción “fin de siglo”: Cambio, Crisis y Transformación de los Valores, revista internacional de ciencias sociales, Murcia, n. 149, 1996.
- NABAIS, José Casalta. por uma liberdade com responsabilidade. estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Portugal: Coimbra, 2007.

PERCEPTION, Corruption. corruption perception index 2015. Disponível em:<[http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi\\_2012\\_report?e=2496456/2010281](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi_2012_report?e=2496456/2010281)>. Acesso em 12 nov. 2016.

RAMINA, Larissa L. O. ação internacional contra a corrupção. Curitiba: Juruá, 2008.

SANDEL, Michael J. o que o dinheiro não compra. os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. a eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. curso de direito constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. metodologia do trabalho científico. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

ZITSCHER, Harriet Christiane. Como pesquisar? revista da faculdade de direito da ufpr, v.17, 1999, p.103-109.



# O papel da transparência no combate à corrupção

FABIANO ANGÉLICO

## RESUMO

■ Este artigo aborda a relação entre transparência e controle da corrupção, buscando discutir o conceito de transparência e a processo pela qual as informações publicamente disponíveis fazem girar sistemas de controle, os quais, por sua vez, são importantes para prevenir e combater a corrupção. Entende-se que transparência deve ser definida como um mecanismo capaz de prover informações fidedignas, razoáveis e tempestivas e socialmente relevantes sobre as atividades de determinado ente (seja ele público ou privado). Tais informações são instrumentais para, entre outros possíveis usos, a prevenção e o combate da corrupção por serem combustíveis para o controle, tanto institucional, como social. Busca-se, ainda, identificar as novas fronteiras da transparência, relacionando tais lacunas de transparência a espaços e temas com a baixa legitimidade democrática devido, em grande parte, aos recentes escândalos de corrupção.

## ABSTRACT

■ This article discusses the relationship between transparency and control of corruption and the concept of transparency and the process by which publicly available information enhance control systems, which in turn are important in preventing and fighting corruption. It is understood that transparency should be defined as a mechanism capable of providing reliable, reasonable and timely and socially relevant information about the activities of a particular entity (be it public or private). Such information is instrumental in, among other possible uses, the prevention and combat of corruption because they are fuel for control, both institutional and social. It also seeks to identify the new frontiers of transparency,

linking such transparency gaps to spaces and issues with low democratic legitimacy due, in large part, to recent corruption scandals.

■ O direito ao acesso à informação pública é reconhecido como um direito humano universal (Mendel, 2008). Considera-se o direito à informação como um dos componentes do direito à livre expressão, explicitado no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: *“Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”* Declaração Universal de Direitos Humanos (Ministério da Justiça, 1948, grifo não presente no original).

Isto é, a liberdade de buscar e receber informações relaciona-se com a liberdade de expressar ideias, em última instância enriquecendo o debate público.

Para se obter informações que se deseja, porém, é preciso haver consenso social de que as informações devem ser transmitidas livremente. As pessoas que desejam obter informações poderão obtê-las – e, ainda, obtê-las “sem interferência”, “por quaisquer meios” e “independentemente de fronteiras”.

Com o fim das ditaduras no último quarto do século passado – ditaduras, à esquerda e à direita, são evidentemente contrárias à circulação de informações – e com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, principalmente a internet e a telefonia móvel, a livre circulação de informações ganhou impulso.

Sem barreiras técnicas ou de regimes políticos, ganha corpo a discussão sobre o “acesso à informação”, que passa a ser compreendido como uma expressão bastante aproximada do termo “transparência”.

Ora, se não há impedimentos técnicos nem censura ou repressão por parte do Estado, como endereçar o fenômeno do “acesso à informação”? A resposta pode ser compreendida na discussão sobre o tipo de ator que detém as informações e sobre outros tipos de restrição ao acesso à informação.

Nessa quadra histórica, em que um celebrado autor chegou a declarar o fim da História, dado que o capitalismo e a democracia liberal aparentemente haviam vencido, tem-se que de fato a perspectiva liberal se sobressai. Isto é, a discussão sobre acesso à informação ganha corpo com ênfase na informação governamental, numa perspectiva de controle sobre o Estado, deixando de lado qualquer discussão sobre transparência e acesso a informação produzida e ou detida por atores privados.

Justo reconhecer que essa visão não se restringia a interesses estritamente corporativos ou de mercado: atores com outras agendas, como as vítimas de regimes de exceção e da violência do Estado, também orientaram a discussão sobre

transparência e acesso à informação no sentido da informação detida pelo Estado. Nada mais natural, dado que se saía de ditaduras que detinham muita informação ocultada por décadas.

O movimento em prol de mais transparência governamental é percebido pela explosão do número de países com leis nacionais de acesso à informação nas últimas décadas. Se em 1990 era pouco mais de uma dúzia (Roberts, 2006), em 2014 chegava a cem o número de países que contavam com uma lei nacional deste tipo.

Mas, afinal, o que é transparência e como conceitua-la? Talvez valha a pena caminhar no sentido inverso, neste momento, buscando entender o que não é transparência.

Transparência não é, por exemplo, sinônimo de ética. Evidentemente, há relação entre os dois conceitos, mas há distinções. Questionado sobre supostos malfeitos, é comum entre os integrantes da classe política dizer que sempre agiu “com transparência”, buscando dizer que agiu com lisura.

Outra aproximação verificada é a de comunicação e difusão. É razoavelmente usual argumentar-se, por exemplo, que o Poder Judiciário brasileira é “muito transparente” porque as sessões plenárias do Supremo Tribunal Federal são televisionadas.

Embora a transparência tenha, evidentemente, relação com integridade, com difusão e comunicação e com prestação de contas, não é possível usar esse termo de maneira intercambiável com qualquer uma dessas ideias.

Uma definição possível de transparência é o conjunto de mecanismos que permitem o acesso universal a informações públicas –por meio de publicação proativa ou através de procedimentos formais de solicitação de informação – capazes de esclarecer sobre o funcionamento das instituições.

Esta definição traz componentes discutidos por pesquisadores do tema.

Conforme Kaufmann e Bellver (2005), o grupo Transparency Task Force, da Universidade de Brookings, define transparência como o grau em que os “outsiders” podem monitorar e avaliar as ações dos “insiders”.

Michener e Bersch (2013) defendem que a transparência se manifesta apenas quando duas dimensões se apresentam conjuntamente: a visibilidade da informação e sua “inferability” – entendida como a possibilidade de se produzir inferências precisas a partir dos dados disponibilizados.

Isto é, a transparência resvala, por certo, na noção de ética – é razoável supor que a visibilidade será fomentada caso as ações sejam corretas – e guarda íntima relação com a ideia de prestação de contas, além, é claro, de necessitar de canais de comunicação para se manifestar.

Mas transparência não é igual a ética, nem a prestação de contas nem tampouco a comunicação institucional. Transparência deve ser entendida como um sistema que viabiliza a produção de conhecimentos socialmente relevantes para o monitoramento e a avaliação das ações de um determinado ente – estatal ou privado – a partir de mecanismos de divulgação de informações completas, fidedignas e razoáveis.

### ACCOUNTABILITY

■ De modo a se buscar a relação entre transparência e combate à corrupção é crucial passar pelo termo *accountability*. Uma tradução aproximada é “prestação de contas” ou “justificativas públicas”. No entanto, o termo em inglês se refere mais do que o componente da *answerability*, da necessidade de se responder, se justificar. Existe, no conceito em inglês, o componente adicional da sanção ou da correção de rumos.

Isto é, em sistemas democráticos mais consolidados, autoridades devem prestar contas publicamente, sabendo, de antemão, que isso faz parte do jogo e que pode haver sanção ou, pelo menos, uma correção de rumos, já que existe um sistema que *hold him/her accountable*. O uso do verbo to hold, que inglês passa uma conotação de controle, posse, domínio, revela que o grau da dependência e hierarquização entre aquele que deve prestar contas e aquele a quem a prestação de contas é dirigida bem como a direção desta relação (a autoridade/o representante é *accountable* a um representando, e este *hold* aquele *accountable*).

Ao contrário, em democracias menos consolidadas, o conceito de “prestar contas” significa, na prática, pouco mais do que uma mera formalidade. Com frequência autoridades prestam contas de mau jeito, fornecendo informações pouco claras, sem contraditório e sem muitas consequências.

Não apenas no Brasil ou em países lusófonos existe o debate sobre a tradução de *accountability*. Andreas Schedler, cientista político austríaco radicado no México, introduziu o debate sobre a dificuldade em traduzir o termo para o espanhol. Para o autor, uma tradução próxima seria “rendición de cuentas pública”, algo como “prestação de contas pública”, em português. No entanto, Schedler diferencia os dois termos ao afirmar que *accountability* carrega a ideia de obrigação, enquanto prestação de contas parece adquirir um sentido de “ato voluntário, uma concessão generosa do soberano que presta contas por virtude e vontade própria, não por necessidade”. (Schedler, 2008, p. 12, tradução nossa).

Para Schedler (op. cit.), *accountability*, resumidamente, é um processo segundo o qual o sujeito está obrigado a informar ao público sobre suas ações e de-



cisões, sejam futuras ou passadas, a justificá-las e a sofrer a sanção correspondente em caso de má conduta.

## ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E ACCOUNTABILITY VERTICAL

■ O cientista político argentino Guillermo O’Donnel (1998) cunhou a diferenciação entre *accountability* horizontal, em que um órgão estatal, por exemplo, deve prestar contas a outro órgão do Estado, e a *accountability* horizontal, que o Estado presta contas à Sociedade.

Mais recentemente autores como Jonathan Fox (2014) defendem que a *accountability* parece funcionar melhor se as suas duas dimensões – horizontal e vertical – se retroalimentam. Nessa perspectiva, “voz” (dos cidadãos, na *accountability* social) e “dentes” (*accountability* do Estado) se reforçam mutuamente. Isto é, quando as demandas e críticas dos cidadãos são ouvidas e consideradas, os mecanismos de *accountability* institucional tendem a atuar com mais força, de maneira mais decisiva.

Sem contradizer a divisão clássica de O’Donnel, Abrucio e Loureiro (2004) discutem o conceito de *accountability* democrática, que pretende enfatizar outra maneira de se observar a responsabilização democrática.

Nesse contexto, a transparência é fundamental.

A transparência das ações governamentais não esgota a busca da *accountability* durante os mandatos, porém, é um requisito fundamental para a efetivação de seus instrumentos institucionais, pois sem informações confiáveis, relevantes e oportunas, não há possibilidade de os atores políticos e sociais ativarem os mecanismos de responsabilização (Abrucio; Loureiro, op. cit., p. 9)

É neste aspecto que a transparência pública e o acesso à informação ganham relevância no contexto do debate sobre consolidação e aperfeiçoamento das democracias: se não há informação a respeito das ações dos governos – e informações “confiáveis, relevantes e oportunas” –, é muito difícil fazer crer que os mecanismos de responsabilização serão ativados.

## LEIS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme esse entendimento de que transparência e *accountability* são fundamentais para o controle e com o intuito alegado de materializar a noção de transpa-

rência é que diversos países aprovaram leis gerais de acesso à informação pública nos últimos anos. Essas leis detalham a maneira como deve ocorrer esse acesso: quais informações governamentais devem ser disponibilizadas proativamente ao público; quais informações devem ser entregues após solicitação; quais informações devem ser mantidas sob sigilo; qual o prazo para a entrega de informações solicitadas; quais as sanções em caso de negativa; quais órgãos, Poderes e esferas governamentais ou “quase-governamentais” estão sujeitos ao escopo da lei e assim por diante.

No mundo, a primeira Lei de Acesso a Informação (LAI) foi sancionada no Reino da Suécia, que à época compreendia também a Finlândia, em 1766 – dez anos antes da Independência dos Estados Unidos e treze anos antes da Revolução Francesa. A aprovação da Lei de Acesso na Suécia ocorreu na chamada “Era da Liberdade”, período de cerca de meio século (1718-1772) em que o país experimentou aumento expressivo nas liberdades civis.

Chamada de “Lei para a Liberdade de Imprensa e do Direito de Acesso a Atas Públicas”, a LAI sueca teve como principal personagem o deputado Anders Chydenius, que se inspirou na China da Dinastia Tang (618-907), em particular no reino do imperador Tai Zhong (627-649). Nessa época, foi criado na China um grupo de oficiais altamente qualificados que tinha a atribuição de registrar as decisões e correspondências oficiais e fazer críticas à atuação do governo e do imperador. O *Imperial Censorate* baseava-se nos princípios humanistas da filosofia confuciana e, além de analisar os atos do governo e expor falhas e corrupção, devia assessorar pessoas comuns, as quais eram incentivadas a expor suas queixas (Linhares, 2011).

Nota-se, portanto, que as origens da transparência e da prestação de contas pública (*accountability*) encontram-se não na cultura ocidental, mas sim na civilização oriental – e não numa linha liberal, em que o Estado é uma espécie de “mal necessário” e ao qual é preciso vigiar, mas sim em princípios humanistas e de garantias democráticas de igualdade.

Foi apenas em 1951, quase duzentos anos após a lei sueca, que a segunda Lei de Acesso foi aprovada – na já independente Finlândia. Em 1966, nos Estados Unidos, entrou em vigor a terceira LAI do mundo. Em 1970 Dinamarca e Noruega ganharam as suas leis de acesso a informação. Essas foram as cinco primeiras LAIs no mundo.

## TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E COMBATE À CORRUPÇÃO

■ Considerando, portanto, a transparência como um sistema que permite inferências razoavelmente precisas a partir da disponibilidade pública de informações

fidedignas e tempestivas, pode-se dizer que, ao ativar mecanismos de responsabilização, a transparência é importante para o controle da corrupção. Isso porque, aparentemente, quanto maior a quantidade de informação fidedigna há publicamente disponível e quanto mais força tem a voz da sociedade, melhor funcionará o mecanismo de responsabilização, resultando, no caso do combate à corrupção, em prevenção mais efetiva e em sanções mais adequadas por atos lesivos à gestão pública.

Para se alcançar a adequada prevenção e sanção, porém, é importante considerar mecanismos que podem vir a reforçar ou a dificultar tanto a transparência quanto a *accountability*.

Pode-se considerar, por exemplo, que imprensa livre e profissional, que produza noticiário relevante, é uma variável importante na relação entre transparência e *accountability*. Isso porque a imprensa é quem dissemina mais velozmente a voz da sociedade, forçando os mecanismos de *accountability* horizontal a agir.

Outra variável relevante, para fortalecer o elo entre transparência e combate à corrupção, é a autonomia e a capacidade dos órgãos de controle. É que pode haver situações em que as informações estão disponíveis e a voz se faz ouvir. Mas as instituições formais são incapazes de agir no sentido da responsabilização – seja por déficit de capacidade, seja por falta de autonomia e independência em relação aos atores estatais que deveriam controlar.

Nesse contexto, interessante observar que existe uma associação entre longevidade em termos de transparência governamental e baixos índices de percepção de corrupção (medidos pela Transparência Internacional) – além de altos níveis de desenvolvimento humano (medido pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Aparentemente, quanto mais solidificada e enraizada está a cultura de transparência na Administração Pública dos países, mais esses países estão propensos à *accountability*, resultando num processo mais ou menos contínuo de correções de rumos.

País	Índice de Desenv Humano (2016)	Índice de Percep de Corrupção (2017)
Suécia	14º	6º
Finlândia	23º	3º
EUA	10º	16º
Dinamarca	5º	2º
Noruega	1º	3º
BRASIL	79º	96º

Considerando-se a lei nacional de acesso à informação como *proxy* de transparência governamental, tem-se que os países com políticas de transparência mais

longevas estão bem avaliados em termos de desenvolvimento humano e em termos de percepção de corrupção. Interessante comparar com o desempenho do Brasil, que sancionou sua lei nacional de acesso à informação apenas em 2011.

Como se vê, o Brasil aparece bastante mal na comparação. É razoável supor que o baixo grau de enraizamento das práticas de transparência governamental no Brasil, dado que sua lei de acesso a informação é bastante recente, ajuda a explicar a alta percepção de corrupção e os níveis insatisfatórios de desenvolvimento humano, medido por variáveis de saúde, educação e renda.

## TRANSPARÊNCIA E CORRUPÇÃO NO BRASIL

■ Numa observação mais apressada, pode-se dizer que os escândalos recentes de corrupção no Brasil não contaram com apoio de políticas de transparência. Afinal, os grandes esquemas de corrupção revelados ao público não foram detectados pela imprensa ou por organismos da sociedade civil a partir de dados tornados públicos por meio de políticas de transparência. De fato, o protagonismo é de órgãos de controle, com destaque para a força tarefa do Ministério Público Federal em Curitiba e para a 13ª Vara da Justiça Federal na mesma cidade, vara esta especializada em crimes financeiros e lavagem de dinheiro.

Entretanto, cabe observar que movimentos da sociedade civil forneceram ambiente político para a criação de instrumentos que fortaleceram sobremaneira a capacidade investigativa dos órgãos de controle do Brasil. Ademais, a imprensa, a partir de informações tornadas públicas por práticas de transparência, continuamente alimentava a sociedade de notícias a respeito dos vínculos entre grandes empresas envolvidas nos escândalos e partidos políticos ou agentes políticos.

No primeiro caso, relevante recordar que as Jornadas de Junho – massivos protestos de rua que tomaram o país em junho de 2013 – foram cruciais para a aprovação da chamada Lei Anticorrupção, a lei federal 12.846, sancionada em 1º de agosto de 2013; portanto poucas semanas após aquele mês histórico. Esta lei dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública e foi crucial no curso das investigações da chamada Operação Lava Jato por afetar diretamente as empresas.

Outra norma legal relevante para a Lava Jato e operações correlatas foi sancionada um dia depois: a lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Esta é a lei que permite a colaboração premiada.

Não por acaso, portanto, a Lava Jato foi deflagrada em abril de 2014, apenas oito meses após a entrada em vigor dessas duas leis.

Faz-se mister recordar ainda que as Jornadas de Junho se alimentam de reportagens da imprensa com dados sobre gastos em estádios para a Copa do Mundo de futebol, dados estes tornados públicos graças a políticas de transparência.

A imprensa teve papel crucial não apenas antes da Lava Jato, mas também durante as investigações. Cabe lembrar que jornalistas relacionavam, com razoável facilidade, vínculos entre empresas investigadas e a classe política – graças a dados tornados públicos pela Justiça eleitoral referentes a financiamento de campanha.

Isto é, embora não pareça óbvio à primeira vista, as políticas de transparência tiveram sim um papel relevante no recente combate à corrupção no Brasil. E a prevenção à corrupção também se fortalece a partir de políticas de transparência, embora esta faceta seja ainda menos visível e de muito mais difícil mensuração.

Evidentemente não se pode dizer que a prevenção e o combate à corrupção estão em níveis satisfatórios no Brasil. A percepção de corrupção continua muito alta e há leituras de que as sanções não atingiram todo o espectro político.

De fato, existem percalços e lacunas no combate à corrupção no Brasil – e muitos deles se devem a desenhos institucionais falhos, que protegem demasiadamente certos círculos, como agentes políticos com prerrogativa de foro e partidos políticos.

## NOVAS FRONTEIRAS DA TRANSPARÊNCIA

■ Nesse sentido, existem diversas áreas que ainda sofrem com baixos níveis de transparência no Brasil. Os partidos políticos, por exemplo. Peça chave no sistema democrático, único caminho para a representação política no Brasil, já que está proibida no país a candidatura avulsa, os partidos deveriam divulgar publicamente dados muito mais detalhados a respeito de seus gastos, suas atividades e suas decisões. Existem alguns dados fornecidos à Justiça eleitoral que são por esta disponibilizados, mas ainda é enorme a dificuldade de se construir inferências ou conhecimentos socialmente relevantes dado que as poucas informações publicamente disponíveis são truncadas e pouco claras.

O Poder Legislativo brasileiro também deixa muito a desejar em termos de transparência. Embora haja razoável informação administrativa – a respeito de gastos com salários, por exemplo –, algumas informações cruciais sobre o processo legislativo em si ainda são muito opacas. Por exemplo, a pauta de votações; isto é,

quais projetos de lei serão votados em plenário. Em alguns países, a lista de projetos está disponível de maneira clara e com antecedência, permitindo análises e incidências. Já o Parlamento brasileiro não anuncia tal informação previamente.

A enorme autonomia e o déficit de transparência e *accountability* dos partidos e do parlamento derivam do momento político havido no Brasil na segunda metade dos anos 1980. Traumatizada pela ditadura civil-militar (1964-1985), que chegou a fechar o Congresso Nacional e proibir determinados partidos políticos, a classe política de então tratou de blindar o parlamento e os partidos. Transcorridos 30 anos, porém, é crucial rever essa proteção. Afinal, partidos e o parlamento têm poder e discricionariedade desproporcional a sua legitimidade social. Apenas com maior transparência, será possível elaborar diagnósticos mais precisos e soluções para aumentar a densidade democrática desses espaços.

Também o Ministério Público e o Poder Judiciário têm um caminho a percorrer no que respeita a políticas de transparência, em particular no nível subnacional. Atores cada vez mais relevantes no cenário político, devem se abrir mais de modo a permitir à sociedade verificar com mais qualidade a assertividade e a produção de seus quadros.

Outro campo em que são possíveis avanços consideráveis é nas empresas estatais. Pivôs dos recentes escândalos de corrupção, empresas estatais por vezes se valem da justificativa de que sofrem competição no mercado para evitar políticas mais robustas de transparência. E essa opacidade permite negociações escusas.

No orçamento público de maneira geral também há muito espaço para avanços em termos de transparência. A lei complementar 131 de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigando os entes públicos a divulgar dados de receitas e despesas, colocou ênfase demasiada para o lado da despesa, deixando o lado da receita menos aberto. Para o lado da despesa, é extenso o detalhamento da informação que deve ser mandatoriamente disponibilizada. Já para o lado da receita, existe apenas a obrigação de abrir dados agregados. Esta falta de transparência do lado da receita pode estar por trás de recentes escândalos de corrupção, com o desvelado pela operação Zelotes, que busca investigar possíveis favorecimentos indevidos de empresas no que toca a pagamento de impostos no âmbito da Receita Federal. Existe uma interpretação equivocada a respeito de sigilo fiscal, que leva órgãos da Receita no Brasil, federal, estadual e municipais, a gerar uma indevida e exagerada cultura de sigilo em torno dos dados sobre contribuintes e sobre tributação. Uma releitura dos dispositivos legais que versam sobre proteção desses dados, em prol de maior abertura, feita de forma responsável e cuidadosa, poderia dar mais qualidade ao debate sobre orçamento e crise fiscal no Brasil.

Por fim, mas não menos importante, tem-se a transparência corporativa. Uma vez que o Estado deve servir à sociedade, é razoável o entendimento de que este deve ter uma política bastante robusta de transparência. Por outro lado, empresa, por ser um empreendimento de indivíduos particulares, não se obriga ao mesmo regime de transparência. Isso é evidente; no entanto, a partir do momento em que empresas passam a ter impacto na sociedade, seja por sua interação com o Estado, seja por sua relevância em uma determinada comunidade, é razoável demandar maior transparência dessas pessoas jurídicas.

No âmbito do combate à corrupção, uma exigência global nos dias de hoje é por maior transparência na estrutura societário, com informações mais claras e detalhadas sobre o controle das empresas, o que poderia permitir à sociedade identificar as pessoas físicas por trás das pessoas jurídicas. Isso porque empresas fictícias são usadas com frequência para fraudes das mais diversas. Ademais, há o fenômeno das empresas offshore, registradas em paraísos fiscais. Estudo do Banco Mundial identificou que, entre 200 casos de grande corrupção analisados, em mais de 70% utilizaram-se de empresas offshore ou personalidades jurídicas complexas, como trusts, para canalizar o dinheiro desviado.

Nesse sentido, uma das mais fortes demandas da opinião pública mundial é por transparência do beneficiário final; isto é, disponibilização pública de informações sobre a pessoa física que controla ou se beneficia de uma personalidade jurídica.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ A transparência deve ser entendida como um sistema que permite a quem está de fora monitorar adequadamente as ações de um determinado ente. Isso se operacionaliza por meio de procedimentos que permitem o acesso a informações, as quais devem ser utilizadas para se produzir inferências e diagnósticos – premian-do assim as atividades eficazes e corretas e sancionando o que está equivocado, permitindo correções de rumo.

Nesse sentido, políticas de transparência não são suficientes para a prevenção e combate à corrupção. No entanto, informações adequadas e socialmente relevantes, produzidas a partir do acesso a informações fidedignas – acesso viabilizado por meio de políticas e mecanismos de transparência –, podem ativar mecanismos de responsabilização, os quais certamente favorecem o controle da corrupção.

Como descreveu Robert Klitgaard, em seu clássico livro *Controlling Corruption* (1994): a equação da corrupção é  $C=M+D-A$ , onde  $C$  é corrupção,

M é monopólio, D é discricionariedade e A é *accountability*. Isto é, haverá corrupção em contextos onde há monopólios de decisão combinados à discricionariedade – tomada de decisão sem qualquer critério objetivo, dando margem a escolhas ineficazes e pouco íntegras – em um ambiente de baixa ou nenhuma *accountability*. E a *accountability*, como vimos, será tão mais forte quanto mais eficaz for a política de transparência.

Nesse sentido, uma forma eficaz de se promover o maior controle da corrupção é investir em políticas robustas de transparência, com foco em atores de baixa *accountability* – como, no caso do Brasil, os partidos políticos, os parlamentos, as empresas estatais, os governos locais, o sistema de Justiça, a receita orçamentária.

Com maior disponibilidade de informação relevante, tempestiva e fidedigna, o controle da corrupção será maior. Já se demonstrou a associação entre mais transparência e menos corrupção. Cabe agora às lideranças do País investir no fortalecimento democrático e na legitimidade do Estado – ou colocar em risco a nossa jovem e frágil democracia.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor; Courtis, Christian. El Acceso a la Información como Derecho. *Cuadernos de Análisis Jurídico*, Santiago, n. 10, p. 197-218, 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, Democracia e *accountability*. In ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

BANISAR, David. National Right to Information Laws, Regulations and Bills 2011 Map. Social Science Research Network. 22 nov. 2011. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1857498](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1857498)>.

CALLAND, Richard. Access to information: how it is useful and how it is used? In: NEUMAN, Laura. Access to information: a key to democracy. Atlanta: The Carter Center, 2002. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/88606725/Access-to-Information-A-Key-to-Democracy>>

\_\_\_\_\_. Turning Right to Information Law into a Living Reality: Access to Information and the Imperative of Effective Implementation. The Open Democracy Advice Centre.

---

FABIANO ANGÉLICO é consultor e pesquisador e atua há 10 anos em temas ligados à transparência e integridade. Mestre em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo), tem especialização em Transparência, *Accountability* e Combate à Corrupção (Universidade do Chile) e graduação em jornalismo. É autor de do livro “Lei de Acesso à Informação: reforço ao controle democrático” (2015) e de vários artigos e capítulos de livros sobre transparência e integridade. Já prestou serviços para organizações como Banco Mundial, Unesco, CGU, Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais). É consultor da Transparência Internacional no Brasil.



Cape Town: jan. 2003. Disponível em: <[http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws\\_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf](http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/international/laws_papers/southafrica/Calland%20-%20Turning%20FOI%20law%20into%20living%20reality%20-%20Jan-03.pdf)>.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzí-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, 1990.

DARBISHIRE, Helen. The Rights of Access to Information Fighting Corruption: A Human Rights Perspective. The International Council on Human Rights Policy, Geneva, 28-29 jul. 2007. Disponível em: < [http://www.ichrp.org/files/papers/127/131\\_-\\_Helen\\_Darbishire\\_-\\_2007.pdf](http://www.ichrp.org/files/papers/127/131_-_Helen_Darbishire_-_2007.pdf)>

DUNN, John. Situating democratic political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 329-344.

FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. , *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FOX, Jonathan. *Social Accountability: What does the Evidence Really Say?* GPSA Working Paper No. 1, Washington, 2014

GRUENBERG, Christian. Identificando posibles puntos de entrada para una alianza entre las estrategias de Derechos Humanos y Anti-Corrupción. The International Council on Human Rights Policy, p. 1-47, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro: 1984.

KAUFMANN, Daniel; BELLVER, Ana. *Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Social Science Research Network. Ago. 2005. Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=808664](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664)

LINHARES, Fernando Moura. “O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas.” (2011).

MCGEE, R. AND GAVENTA, J. (2011), *Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives*, IDS Working Paper, Brighton: Institute of Development Studies

MUSTONEN, J. (org). *The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius' Legacy Today*. Kokkola. Anders Chydenius Foundation (2006).

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2008. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/1263985119/freedom\\_information\\_pt.pdf/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/1263985119/freedom_information_pt.pdf/freedom_information_pt.pdf)>

MICHENER, Greg. *Conceptualizing the Quality of Transparency*. In: I CONFERÊNCIA GLOBAL SOBRE TRANSPARÊNCIA, Rutgers University, Newark, 19-20 maio, 2011.

MICHENER, Robert G. *The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws*. In: APSA 2009 TORONTO MEETING PAPER. 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1449170>>

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010.

NEUMAN, Laura; CALLAND, Richard. Making the Law Work: The Challenges of Implementation. In: FLORINI, Ann (Ed). The Right to Know. New York: Columbia University Press, 2007. p; 179-213.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos (Orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451998000200003&script=sci_arttext)>.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. In: \_\_\_\_\_. Controlando la Política: ciudadanos y medios em las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. p. 23-52.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*, já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n.6, p.1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=241016446006>>

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Mark F. (Eds.). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Colorado: Lynne Rienne, . p. 13-28, 1999.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK: The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development. Washington: World Bank, 2002.

UNESCO. Direito a Informação: peça-chave nas engrenagens da Sociedade do Conhecimento. CGU. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos/Apresentacoes/12reuniao/Apresentacao-Conselho-da-transparencia-Vincent-Defourny-0405102.pdf>>

VIEIRA, Vania. Access to Information: Government Perspectives. In: OGP ANNUAL OPEN MEETING 2012. Brasília: 17 abr.2012.

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 1: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, 'O Federalista'. 13. ed. São Paulo: Ática, 2001. 287p. (Série Fundamentos; 62)

WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política: volume 2: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001. 278p. (Série Fundamentos; 63)

ZEPEDA, Jesús Rodríguez. Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia, n. 4, México-DF: IFAI, 2004.

## Judicialização, combate à corrupção e seus sentidos cruzados

JULIANE SANT'ANA BENTO  
FABIANO ENGELMANN

### RESUMO

■ Os escândalos produzidos no âmbito do combate à corrupção contribuíram para a construção e legitimação das instituições judiciais enquanto órgãos de “controle da política”. As condições de possibilidade para esse fenômeno envolvem um conjunto complexo de elementos relacionados a conjuntura da competição política e da conformação simbólica e institucional das instituições judiciais após o fim do regime militar. Nesse quadro, o artigo aborda, especialmente, as interações entre a internacionalização dos modelos de *Rule of Law*, o crescimento corporativo dos agentes judiciais e as tradições de pensamento jurídico-político autoritárias como elementos centrais para a versão brasileira do ativismo político-judicial anti-corrupção.

### ABSTRACT

■ The scandals produced in the fight against corruption contributed to the construction and legitimization of judicial institutions as “policy control” bodies. The conditions of possibility for this phenomenon involve a complex set of elements related to the conjuncture of political competition and the symbolic and institutional conformation of judicial institutions after the end of the military regime. In this context, the article addresses, in particular, the interactions between the internationalization of Rule of Law models, corporate growth of judicial agents and authoritarian legal-political traditions as central elements for the Brazilian version of anti-corruption activism.

## I. INTRODUÇÃO

■ Sucessivos acontecimentos recentes da competição política nacional têm colaborado para promover a consolidação e a difusão de um ideário heroicizado sobre o Poder Judiciário e sobre seus membros, sem precedentes na história das instituições brasileiras. A predominância do mundo do direito sobre os demais poderes de Estado manifesta-se por um conjunto de fatores, desde as conquistas constitucionais de maior competência e autonomia pelo Ministério Público, a generalizada valorização das carreiras de controle e dos mecanismos de transparência no país, até o “ativismo” que podemos denominar de político-judicial— a “disposição” de juízes de regularem e se manifestarem intensamente sobre fatos antes compreendidos como restritos ao jogo político.

A escandalização das disputas políticas e eleitorais ocorre através da mobilização da imprensa e pelo uso de concepções ancoradas no senso comum e em determinado consenso intelectual sobre a inaptidão do sistema político brasileiro às virtudes democráticas. Segundo estas interpretações, no Brasil o processo eleitoral é compatível com a manutenção dos privilégios das oligarquias locais, o que acaba por tornar a democracia “ornamental e declamatória”. A realidade histórica teria comprovado o “continuismo das estruturas patrimoniais”, mesmo perante avançadas formas de representação, o que permitiria concluir que a cultura local retrógrada é um obstáculo à modernização política do país.

O denunciamento das práticas políticas ancora-se na força do direito na medida em que legitima seus agentes a promoverem a definição da “boa política” através do discurso performático do campo jurídico. Para o direito, a verdadeira “ciência do político” está sob sua esfera de atuação, eis que ele serve a sua causa e estabelece seus valores. Apresentado como meta-razão da sociedade, que se manifesta por regras universais este argumento é mobilizado pelos juristas para desqualificar e criminalizar a política, oposta a ele por ser a manifestação de interesses pequenos, particulares, efêmeros e conjunturais.

## 2. DESQUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA: ESCANDALIZAÇÃO E INAPTIDÃO DEMOCRÁTICA

■ Há décadas vem sendo formado uma espécie de senso comum erudito sobre a política brasileira que enfatiza seu alegado mal funcionamento, originado do passado colonial e herdeiro do patrimonialismo português. O diagnóstico canônico (Holanda, 1995) de que a democracia no país é fadada a ser ornamental e decla-

matória pauta, ainda, muitas das representações que fundamentam os discursos sobre o sistema político brasileiro. Este repertório crítico é frequentemente mobilizado quando se pretende discorrer sobre a “crise nacional”.

Identificado a um conjunto de crenças compartilhadas, atribui à patologia, ao atraso e à degenerescência política supostamente inerentes a nosso desenho institucional os interesses pequenos que forjam o *deficit* de republicanismo, o sistema eleitoral oneroso e uma série de outros obstáculos à esperada modernização. Esta forma de classificação da política também é dada por meio de uma *mise en forme* jurídica das atividades políticas, sendo muitas vezes instrumento de crítica, desqualificação e deslegitimação na disputa por poder (Combes; Vommaro, 2015; Bento, 2017). Entre as formas de acusação, a corrupção, o clientelismo, a compra de votos, o aparelhamento das administrações, a contratação de partidários e parentes, o uso da máquina pública em proveito particular e o desvio de recursos conformam o universo de possibilidades de denúncia regulado por princípios morais mobilizados pelos atores engajados nessa relação e por aqueles exteriores a ela, que a denunciam como desviante ou patológica.

### 3. NEUTRALIDADE E DESINTERESSE COMO MODELO DE JUSTIÇA IMPORTADO E META-RAZÃO SOCIAL

■ A tradução em termos jurídicos deste senso comum erudito, crítico à política brasileira, implica em uma lógica de construção de problemas públicos pelos juristas. No combate a esses problemas são cabidas as soluções técnicas do mundo do Direito (Sacriste, 2011; Briquet, 2001; 2007; Roussel, 2002; Vauchez, 2004), sancionadoras das atividades políticas e legitimadoras de reputações.

Conforme apontam Hibou e Tozy (2009), a multiplicação de dispositivos de combate à corrupção pode ser analisada sob o prisma da instrumentalização política nacional por pressão estrangeira por moralização da vida pública, por influência geopolítica e por difusão de normas e critérios organizacionais.

Pretendendo promover a democratização e assegurar a transparência política conforme disciplina a doutrina do *Rule of Law*, as reformas institucionais propagadas por agências internacionais como o Banco Mundial foram exportadoras desse modelo de justiça para o caso brasileiro. A importação de tal paradigma de reforma do Estado consistiu na defesa da autonomia e independência do Judiciário frente aos poderes eleitos como pressuposto para garantia da propriedade, da democracia e da *accountability* política (Engelmann, 2016).

O processo de autonomização das instituições de justiça, assim, foi induzido por garantias funcionais, prerrogativas de exercício da função e pela estrutura burocrática dessas instituições. Segundo Engelmann (2016), ainda, o empoderamento institucional favorece a simbologia do Judiciário como poder neutro e meta-político, encarregado da guarda da moralidade pública.

Desse modo, a habilidade da intervenção política dos juristas pode ser formulada em termos técnico-profissionais e em ideologias institucionais. Por exemplo, o modelo profissional da atuação do Ministério Público, conforme demonstrado por Arantes (2002), consiste na tutela e na defesa do interesse público enquanto ideologia institucional. A dimensão instrumental e tutelar deste órgão, incumbido de proteger a sociedade mediante um voluntarismo de seus membros, é método de atuação que dignifica a justiça, segundo seus membros, majoritariamente críticos do desempenho dos poderes eleitos. Como em outras conformações nacionais, no Brasil também os magistrados passam a estigmatizar a “perda total do senso de honra” (Roussel, 2002, p. 148), tratando com desdém e repulsa social os agentes do poder político.

Por isso, as demandas por moralização da política avançam além das prerrogativas funcionais dos membros que compõem as instituições do sistema de justiça, para fazerem penetrar a interpretação jurídica no espaço da política: a crítica da política é vivida por eles como um exercício ordinário do dever profissional (Roussel, 2002, p. 152; Vauchez, 2004, p. 20).

A eficácia da classificação dos conflitos sociais sob termos legais é manifestação de como o espaço jurídico se apresenta como verdadeira “ciência do político”, como se detivesse autoridade para determinar os melhores valores e fins políticos de uma sociedade (Commaille, 2000). A crença de que o Direito conhece os bons valores e as soluções corretas decorre da mobilização que seus agentes fazem da moral e do oferecimento de soluções técnicas ao problema político que os legitima a intervir.

Na qualidade de porta vozes do sentido correto da atividade política, os juristas apresentam-se como empreendedores morais e melhores conhecedores da meta-razão social (Becker, 2008; Briquet, Garraud, 2001; Roussel, 2002; Vauchez, 2004; ENGELMANN, 2016). Padrões ético-jurídicos para a gestão do Estado são estendidos da lei: por exemplo, a improbidade administrativa é defendida como imoralidade e sua inobservância, taxada como ilegalidade (Bento; Engelmann, 2014; Almeida, 2016). Assim, um controle político estável, contínuo e incisivo é realizado desde o Judiciário (Vauchez, 2004, p. 226).

Um movimento de aproximação entre instituições e profissionais da justiça com relação à sociedade civil é estimulado, como mostra Almeida (2016), no in-

tuito de garantir apoio e prestígio junto à opinião pública. Procurou ser iniciativa semelhante aquela retratada em Cagni (2016): contra a intolerância e a corrupção, a Associação de Magistrados Brasileiros promoveu “convite para a adoção de uma agenda positiva para o Brasil” com vistas a “estimular as pessoas a refletirem no dia a dia sobre ética, senso de justiça, isenção, busca pela igualdade e respeito às diferenças e às leis”. Destinada a “humanizar a figura do juiz, provocar na sociedade o reconhecimento da dificuldade do ato de julgar e aproximar a Justiça e o cidadão”, o ato de instalação da campanha em Brasília contou com presenças de ministros do STJ e do STF.

Segundo a responsável pela agência que idealizou a campanha, a ação “não é uma campanha de marketing, mas de causa”, pois trata-se de um momento em que “o país necessita que todos juntos, encabeçados, passemos por um novo tempo de construir o Brasil”. A iniciativa tem objetivo, portanto, “valorizar o papel do magistrado enquanto um dos grandes representantes, grandes atores do estado democrático de direito”: conforme a reportagem, “os ‘desacertos políticos’ nunca solicitaram tanta a atuação da magistratura brasileira, e cabe ao Judiciário buscar uma saída pacificada para retirar o país da crise na qual está mergulhado” (Cagni, 2016).

Por ocasião do lançamento da campanha, foi publicada uma “declaração de valores da magistratura e da sociedade brasileira”. Para um veículo que fez a cobertura do ato, o texto “é uma espécie de carta de princípios em que magistrados e demais cidadãos brasileiros se comprometem a atuar juntos na defesa da igualdade de direitos, da ética, da honestidade e na busca incessante pela justiça”<sup>1</sup>. Dentre os preceitos registrados no documento, consta a defesa da “valorização do trabalho do juiz brasileiro, que é quem tem a atribuição constitucional de realizar a Justiça” bem como a “conscientização do papel que exercemos na construção do estado democrático de direito e na contribuição que cada um presta diariamente para a sociedade e para a garantia da cidadania”.

#### 4 INTERVENÇÃO E CONTROLE SOBRE O JOGO POLÍTICO

■ Como bem ilustra o caso recém mencionado, o processo de autonomização e profissionalização das instituições e carreiras jurídicas no país conferiu aos juristas novos recursos de intervenção política, baseados na *expertise* e no papel do direito na ordenação política democrática (Bourdieu, 2004).

1 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/declaracao-de-valores-da-magistratura-e-da-sociedade-brasileira/>. Acesso em 28 de ago. de 2018.

O Ministério Público Federal, por exemplo, é tido como canal de demandas sociais, com evidente disposição para ação política. Segundo Arantes (1999), é orientado por um “voluntarismo moralizador”, perceptível nas opiniões manifestas por membros engajados em operações de combate à corrupção – geralmente muito jovens, de origem social na classe média, autodeclarados de centro-esquerda, os quais avaliam muito mal o desempenho dos poderes Executivo e Legislativo.

A literatura constata que estes agentes priorizam em suas carreiras a atuação futura em atividades de controle da administração pública e de combate à improbidade administrativa (Almeida, 2016, p. 72). Igualmente, magistrados majoritariamente jovens, de classe média, também avaliam muito mal o desempenho do governo federal e do Congresso Nacional. Isto posto, as operações de controle e combate à corrupção são tidas como meios eficazes para corrigir os equívocos da esfera política: juristas empreendedores investem em *expertise* academicamente sustentada e valem-se de manifestações públicas de opinião, tais como as declarações de membros do MP de que a “corrupção mata” ou o *lobby* parlamentar em torno da Lava Jato e de medidas de combate à corrupção (Id.).

Esse movimento de descrença dos canais tradicionais de mediação política e de deslegitimação dos atores políticos é também um processo de recomposição do jogo político e transformação do monopólio sobre a política, que antes era apanágio dos eleitos, em virtude de sua legitimidade eleitoral e popular, e agora vem sendo mobilizado como espaço dos juristas, em razão de sua legitimidade técnica, moral e especializada sustentada por um modo de recrutamento racional, baseado em concurso público, e instrumentalizado pelo direito. Em outras palavras, trata-se do repúdio aos políticos que dá lugar ao poder dos técnicos: a despolitização, a procedimentalização e codificação do que antes fora o espaço da política.

Vauchez (2004, p. 133) chama atenção para o fato de a magistratura contribuir para desingularizar as práticas dos julgamentos da política, atribuindo qualidades intrínsecas às técnicas usadas nos processos. Seus usos em contextos novos confirmariam a validade geral, ao mesmo tempo em que suas *expertises* profissionais teriam validade estendida para outros casos.

Segundo Roussel (2002), isso relaciona-se à concepção que fazem de si e do *métier* da Justiça como o lugar da “grandeza”, a peça central para a democracia, a percepção de si como alguém que conta, que desempenha “algo nobre”. É a mídia, em grande parte, quem colabora para essa representação, quando valoriza a dignidade e a atividade dos juízes, produzindo um capital de “distinção eficaz” em relação ao mundo efêmero, comezinho e espaço dos interesses de grupos deter-



minados da política. Como aponta Engelmann (2016), a importância dos grupos centrais de comunicação, detentores de legitimidade como instância de formação e difusão de opiniões negativas em relação ao sistema político, colaboram no reforço da ideia de descrença na política e do estado de indiferença dos cidadãos para com seus representantes.

## 5. VALORIZAÇÃO DAS CARREIRAS DE CONTROLE

■ Há uma representação entre os membros do sistema de justiça que vê a sociedade brasileira como “hipossuficiente, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos”. Por isso, no entender desses agentes, as instituições de justiça deveriam “atuar afirmativamente para protegê-la” (Arantes, 1999, p. 95). Diante de uma sociedade civil tida como fraca, desorganizada e incapaz, surge a proposta “instrumental” e tutelar de que “alguém deve interferir”.

Emergem dessas concepções as “denúncias sobre o artificialismo de nossas instituições”, e o “abismo entre o mundo das instituições políticas e o mundo real constitui-se uma das ideias mais invocadas no debate público brasileiro”, o norte da atuação, derivada de “valores remanescentes dessa poderosa tradição de pensamento político”. Arantes resume que a proposta, além de judicial é antipolítica, porque atribui à Justiça o papel de substituir os poderes políticos (Id., p. 96). Esse voluntarismo identificado por Arantes entre os membros do Ministério Público romperia com o isolamento e tornaria os agentes de Justiça como uma das principais forças do processo político no Brasil (Id., p. 98).

Um conjunto de mudanças legais e constitucionais cumulado com a promulgação de legislação específica sobre improbidade administrativa, lavagem de capitais e crime organizado, somado a uma série de inovações processuais como a colaboração premiada foram alterações normativas que conferiram maior poder às iniciativas de controle da administração pública. A autonomia política com relação ao governo federal fora assegurada pelo compromisso de escolha do chefe do Ministério Público ser feito mediante lista tríplice originada de eleições diretas entre os seus próprios membros. Tal independência seria comprovada, segundo Almeida (2016), pelo próprio governo ter se tornado o principal alvo da atuação do órgão.

Segundo Arantes (2015), a diversificação de instituições, mecanismos processuais e esferas de atuação no combate à corrupção configura o pluralismo estatal sobre a matéria. O voluntarismo dos agentes beneficia-se das redes de instituições de *accountability*, dotadas de competências e autonomia institucionais.

Estes empreendedores da moral e renovação política operam no imbricamento entre o Poder Judiciário, os organismos da imprensa, os movimentos conservadores detratores da política, formando uma coalizão de jornalismo de investigação, ONGs de transparência e magistrados combinada com proximidades ao poder e acúmulo de capital social para tais profissionais (Briquet, Garraud, 2001; Roussel, 2002; Engelmann, 2016).

Ainda que a Polícia Federal careça de igual ideologia de construção institucional como a do Ministério Público, Almeida (2016) também destaca o claro direcionamento pelo combate criminal à corrupção. As operações de controle garantem reconhecimento e prestígio junto à opinião pública, que valida as inovações promovidas pelos empreendedores jurídicos no interior do campo jurídico, transformando práticas, ao mesmo tempo em que amplia suas estruturas de capitais, credenciando-os para transitar entre campos sociais (Dezalay; Garth, 2008).

## 6. IDEÁRIO HEROICIZADO E FORÇA DO DIREITO

■ Independente da tolerância ou da adesão dos eleitores a determinados projetos de governo (Lascombes; Nagels, 2014), os usos da moralização política conforme exercida pela via do voluntarismo e da tutela da sociedade pelas instituições do sistema de justiça tem implicações que não podem ser ignoradas.

Muito embora mereçam grande respaldo na opinião pública, observada em cálculo estratégico pelos agentes das instituições de controle, com vistas a acentuar o apoio à depuração do sistema político que promovem, o tom salvacionista envolvido nas operações de combate à corrupção precisa ser melhor observado, como sugere Almeida (2016, p. 73): se a Mãos Limpas é tida por membros da magistratura brasileira como “exitosa cruzada judiciária contra a corrupção política e administrativa”, ela também levou à deslegitimação do sistema político italiano com valorização da atividade judicial.

A “cultura da probidade”, objeto das representações e das crenças do tribunal, da procuradoria e do órgão de contas, que querem ver instalada a partir de suas ações conjuntas, é a luta contra a política (Vauchez, 2004). Serve, ademais, como um trabalho de produção e disciplina de sentido para as atividades desses agentes, que passam a ser reconhecidos pela importância do que fazem. Valorizados, reproduzem o seu poder simbólico de definição da política autorizada e legítima.

O predomínio dos discursos jurídicos sobre a definição da política “correta” sublinha a estigmatização de práticas políticas (Bento, 2017), sobretudo quando típicas de contextos de proximidade e interconhecimento, envolvendo agentes

detentores de atributos mais tradicionais de exercício da política. A crítica jurídica que enfatiza a baixa capacidade estatal e a falta de corpo técnico preparado para auxiliar no funcionamento do governo tende a promover uma transformação severa na política, onde a forma legitimada de seu funcionamento passa a ser tecnicizada e despolitizada.

A tecnicização e a despolitização do jogo político (Hibou, 2012) criam, ainda, um mercado de assessores, com valorização profissional dos consultores em direito público, advogados e jornalistas de investigação, todos eles orientados pela busca de maior eficácia da administração pública. Assim, políticos melhor amparados em redes sociais e partidárias mais consolidadas restam ilesos, com maior frequência, à criminalização pelos tribunais.

A participação, “a responsabilidade e os deveres políticos são agora redefinidos através da adoção de uma concepção muito formalizada da prestação de contas ou *accountability* (Id., p. 70). A melhoria do funcionamento da democracia estaria assegurada por procedimentos formais, que substituiriam o processo democrático, os debates e o trabalho de mediação política e social. Nesse contexto, agentes políticos transformam-se em *managers* e “solucionadores de problemas”, a partir do acesso a respostas técnicas e jurídicas. A inspiração do espaço privado mostra-se, ainda, pela transformação do cidadão em cliente.

Para Cadiou (2009, p. 215), o estilo político gestor surgiria de um repertório que revela a impregnação de discursos estruturados por categorias de inspiração técnica, não mais partidária. Esse trabalho de estilização, por isso, promoveria o declínio de ofertas programáticas dos partidos sobre as políticas locais e, acima de tudo, um contexto de despolitização e neutralização política.

Por conseguinte, o combate à corrupção não é problema, mas as implicações e os usos promovidos por este modelo de *Rule of Law* precisam ser melhor dimensionados. A cruzada pela moralização que promove essa versão punitivista do Estado de Direito, com a consequente criminalização da atividade política vem significativamente alterando as formas legítimas de exercício e disputa pelo poder.

---

JULIANE SANT’ANA BENTO · Professora no Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

FABIANO ENGELMANN · Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Frederico. Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da Operação Lava Jato. *Pensata*, V.5, N. 2. P. 69-82. 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *RBCS*, V. 14, N. 39. 1999. P. 83 – 102.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.
- ARANTES, Rogério. “Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal”. Desacatos: *Revista de Ciencias Sociales* (49). P. 28-47, 2015.
- BECKER, Howard S. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BENTO, Juliane Sant’Ana. *Julgar a política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)*. Tese em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2017. P. 243.
- BENTO, Juliane; ENGELMANN, Fabiano. A corrupção nas doutrinas jurídicas. IX Encontro da ABCP. *Anais...*2014. Disponível em: [http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1410270177\\_ARQUIVO\\_paperfinal.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1410270177_ARQUIVO_paperfinal.pdf)
- BEZERRA, Marcos Otavio. Representantes políticos, relações pessoais e reputação. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). *As ciências sociais e os espaços da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.
- BEZES, Philippe. État, experts et savoirs néo-managériaux: les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *ARSS*. N. 193, 2012/3. P. 16-37.
- BRIQUET, Jean-Louis. *Mafia, justice et politique en Italie: l’affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*. Paris: Karthala, 2007.
- BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. *Juger la politique: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.
- BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frédéric. *Le clientelisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris: PUF, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. A força do direito. In: *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. P. 209-254.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CADIOU, Stéphane. La politique locale: une affaire de techniciens? In: BIDÉGARAY, C.; CADIOU, S.; PINA, C. *L’élu local aujourd’hui*. Grenoble: PUG, 2009.
- CAGNI, Patrícia. Contra a intolerância e a corrupção, AMB lança a campanha #SomosTodosJuizes. In: *Congresso em Foco*, 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/contra-a-intolerancia-e-a-corrupcao-amb-lanca-a-campanha-somostodosjuizes/>. Acesso em 28 ago. 2018.

COMBES, Hélène; VOMMARO, Gabriel. *Sociologie du clientélisme*. Paris: La Découverte, 2015.

COMMAILLE, Jacques. De la “sociologie juridique” à une sociologie politique du droit In: COMMAILLE, J. et al. *La juridicisation du politique: leçons scientifiques*. Paris: LGDJ, 2000. P. 29-46.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *La mondialisation des guerres de palais*. Paris: Seuil, 2002.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. L’impérialisme moral: les juristes et l’impérialisme américain (Philippines, Indonésie). *ARSS*, N. 171-172. 2008. P. 40-55.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A Construção Jurídica de uma Política de Notáveis: o jogo duplo da elite do judiciário indiano no mercado da virtude cívica. In: REPOCS. V.12, n.23, 2015. P. 37-60.

ENGELMANN, Fabiano. Elites judiciárias. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; FILGUEIRAS, F.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. P. 479-485.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Conjuntura Austral*, V.7, N.37. P. 9-16. 2016.

FONTAINHA, Fernando; SANTOS, Carlos Victor; OLIVEIRA, Amanda. A elite jurídica e sua política: a trajetória jurídicoprofissional dos Ministros do STF (1988-2013). In: ENGELMANN, Fabiano (Org). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. P. 98-123.

HIBOU, Béatrice. *La bureaucratization du monde à l’ère néolibérale*. Paris: La Découverte, 2012.

HIBOU, Béatrice; TOZY, Mohamed. La lutte contre la corruption au Maroc: vers une pluralisation des modes de gouvernement? *Droit et société*, vol. 72, no. 2, 2009, pp. 339-357.

HOLANDA, Sergio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LASCOUMES, Pierre; NAGELS, Carla. *Sociologie des Élités Délinquantes: de la criminalité en col blanc à la corruption politique*. Paris: Armand Colin, 2014.

ROUSSEL, Violaine. *Affaires de juges: les magistrats dans les scandales politiques en France*. Paris: La Découverte, 2002.

SACRISTE, G. *La République des constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l’État en France (1870-1914)*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2011.

VAUCHEZ, Antoine. *La institution judiciaire remotivée: le processus d’institutionnalisation d’une “nouvelle justice” en Italie*. Paris: LGDJ, 2004.

## Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Para assinar ou adquirir os *Cadernos Adenauer*, acesse: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil)

- Política e mercado (n. 2, 2018)
- Participação política feminina na América Latina (n. 1, 2018)
- Reforma política (n. 4, 2017)
- Megacidades (n. 3, 2017)
- Poder Legislativo sob múltiplos olhares (n. 2, 2017)
- Política e Poder Judiciário (n. 1, 2017)
- Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos (n. 4, 2016)
- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas: o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões, iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha / Deutsch-Brasilianische Beziehungen (caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade (edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção (n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento (n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional (n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008 (n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã (n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes (n. 3, 2007)

Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão (n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado (n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotecnologia em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul (n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas (n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin (n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000 (n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional (n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Este livro foi composto por  
Claudia Mendes em Adobe Garamond c.11/14  
e impresso pela Zit em papel pólen 80g/m<sup>2</sup>  
para a Fundação Konrad Adenauer  
em setembro de 2018.