

Corrupção e políticas públicas: diretrizes para a garantia de direitos sociais fundamentais

ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA*

RAIMAR RODRIGUES MACHADO**

Resumo: A indignação que a todos assola diante dos casos de corrupção ocorridos nas instituições políticas no Brasil geralmente não atinge o nível necessário para que se percebam os custos que essa espécie de “patologia social” acarreta à sociedade no tocante aos direitos fundamentais previstos no ordenamento constitucional, sejam eles de natureza coletiva ou individual, como a educação, a saúde, a assistência social. Na construção do presente artigo, utilizou-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico, com técnicas de pesquisa bibliográfica. Assim, partindo da constatação de que há restrição aos direitos sociais fundamentais como a educação, a saúde e a assistência social e que há o comprometimento das políticas públicas sociais como consequência da corrupção política (como fato social), este artigo objetiva demonstrar a relação existente entre a corrupção e a não efetivação dos direitos e políticas sociais, o que compromete a democracia. Para tanto, abordar-se-ão: (1) a “Boa Administração Pública” e suas relações com os processos participativos; (2) os pressupostos conceituais das patologias corruptivas; e (3) as consequências da corrupção para os direitos sociais fundamentais e às políticas públicas.

Palavras-chave: direitos sociais; patologias corruptivas; administração pública.

Corruption and public policies: guidelines warranty fundamental social rights

Abstract: The resentment desolating everyone towards the cases of corruptions happened in the political institutions in Brazil usually does not reach the necessary level to realize the costs that this kind of “social pathology” results in to the society concerning the fundamental rights provided in the Constitution, whether collective or individual nature, as education, health, social assistance. In the realization of this article, it has been used the deductive approach method and the analytical procedure, with bibliographic research techniques. Thus, from the finding that there is restriction to the fundamental social rights like education, health, and social assistance, and that there is the commitment of the social public policies through the political corruption (as a social fact), this article aims to demonstrate the relationship between the corruption and the non-effectuation of the social rights and policies, what compromises the democracy. Therefore, they will be addressed: (1) the “Good Public Administration” and its relationships with the participatory processes; (2) the conceptual assumptions of corrupting pathologies; and (3) the consequences of corruption to the fundamental social rights and the public policies.

Key words: social rights; corrupting pathologies; public administration.



* **ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA** é Doutorando em Direito (UNISC –RS); Professor de Direito da Criança e do Adolescente e Sociologia do Direito no Departamento de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC); Pesquisador do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (I.A.DSSC/UNESC).



** **RAIMAR RODRIGUES MACHADO** é Pós Doutor pela Universidade do Roma-TRE; Doutor em Direito (USP); Professor do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC. Coordenador do Grupo de Estudos em Princípios do Direito Social no Constitucionalismo Contemporâneo vinculado à linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo – PPGD-UNISC.

1. A Boa Administração Pública: interfaces com participação cidadã

A temática da corrupção exige que se elenquem

primeiramente os elementos que subsidiam a ideia de

“Boa Administração Pública” como pressupostos para a efetividade dos direitos fundamentais no interior dos Estados Democráticos de Direito. Nesse sentido, também estão envolvidos os valores que embasam a gestão da coisa pública e suas sobreposições com a moralidade administrativa, bem como sua “dimensão deontológica do agir” dos gestores públicos e da estrutura do Estado, os quais, nas palavras de Leal (2013), representam a natureza filosófica e política da administração pública ideal.

A abordagem weberiana, pautada na racionalidade, que inter-relaciona a ética, a moral e a Administração Pública, constitui-se em elemento de grande relevância nos Estados modernos e contemporâneos, finalizando-se esse processo de “burocratização” da Administração Pública de forma a se substituir o funcionalismo não especializado por um modelo mais ou menos discricionário (LEAL, 2013, p. 48).

O poder político e sua legitimação justificada na soberania popular agora devem considerar parâmetros normativos estabelecidos eticamente, o que implica necessariamente a ideia de que as ações estatais, em sua amplitude, ou seja, desde os atos administrativos, legislativos e jurisdicionais até a criação, desenvolvimento e implementação de políticas públicas,



Pintura em muro da cidade de Teresina (PI), Força Tarefa Popular (Foto: Gabriel Torres)

submetem-se a controles de constitucionalidade e legalidade, aliados aos fundamentos e objetivos da ordem constitucional vigente, de maneira prévia (LEAL, 2013, p. 56).

Nesse contexto, a ética pública se apresenta como elemento importante para a gestão dos interesses coletivos, na medida em que transfere o centro da ação administrativa para o cidadão e não mais para o gestor e/ou para a estrutura institucional do Estado. Essa transferência justifica-se na medida em que a sociedade é a detentora da soberania que funda as ordens políticas contemporâneas. Assim, Rodríguez-Arana (2013, p. 32) afirma que “*la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público en orden a la consecución del bien común, del bien de todos haciendo, o facilitando, el bien de cada uno de los miembros de la sociedad*”.

Mas que valores e princípios são referidos quando se aborda a relação com a ética pública? Inicialmente, trata-se do princípio da “universalização da ética do discurso” e o princípio do “discurso”. O primeiro materializa-se no contraponto da ética instrumental, no agir social estratégico, constituída por um processo manipulador de diálogos e decisões políticas, cujo objetivo é o atendimento de interesses pessoais/corporativos. Na base do princípio supracitado, no agir social comunicativo, os sujeitos sociais motivam-se reciprocamente a aderir projetos e demandas coletivas, de forma que suas condutas contribuirão na gênese de uma ética que emancipe e tornem livres e iguais a todos, mesmo

que reconhecidamente na diversidade de sujeitos envolvidos.

Alia-se ao princípio da universalização da ética do discurso o princípio do discurso, que, reforçando o ideário democrático, assegura a todos condições iguais de participação nos processos discursivos institucionais que visam produzir as normativas, sejam elas jurídicas ou administrativas. Nesse contexto, os valores acima expostos acabam por vincular tanto o âmbito público quanto privado da vida social, no sentido de exigir comportamentos éticos, tendo em vista o reconhecimento da legitimidade democrática. Por essa razão, o mesmo também é exigido da Administração Pública.

Em que pese o entendimento de que a racionalização materializada por Weber se apresenta na ideia do princípio da legalidade como poder administrativo, reconhece-se que a lei por si só não garante a ética na Administração Pública. Mesmo que a ética discursiva tenha legitimado a gestão democrática das decisões públicas, ainda assim haveria a necessidade de complementação por parte da moral. Para Habermas (1997), ao complementar o direito, a moral compensa déficits de legitimidade e autonomia do direito, contribuindo ainda para que ela mesma esteja presente na ação do Estado como motivação individual dos agentes.

A Boa Administração Pública, entendida a partir da perspectiva de princípios democráticos, ou seja, do Estado Democrático de Direito, possibilita a articulação com a sociedade civil, o que implica dar ao Estado um papel que lhe assegure contribuir para que essa boa administração efetive direitos fundamentais.

Os pressupostos fundacionais da Boa Administração Pública

Democrática tomam, como ponto de partida, um conceito procedimental de poder político e social, em se estabelece relação umbilical e necessária entre processo de democratização da Sociedade e do Estado, e processo de transformação de ambos, *locus* privilegiados da produção de relações e das possibilidades conceituais e operacionais do poder. Tal ponto de partida implica reconhecer que o processo de democratização do poder e da sociedade é permanente e longo, mediado, de um lado, por linguagens e comunicações políticas nem sempre incluídas e abertas; de outro, pela interação de instituições políticas tradicionais, com os valores da esfera societária na qual se encontram estas instituições e movimentos sociais organizados ou espontâneos. (LEAL; FRIEDRICH, 2014)

Os vetores historicamente determinados acabam por dificultar a implementação de uma gestão pública compartilhada. Alia-se ainda a este a vontade política não pautada no poder comunicativo, mas vinculada à lógica individual/corporativa. Leal e Friedrich (2014) afirmam que cabe à própria Administração Pública o papel de criar condições na sua estrutura para que se estimule a comunicação democrática apta a legitimar tanto a normatividade quanto suas ações, que perderiam, se assim fosse colocado em prática, seu caráter individual, mas seria apropriada por toda a comunidade participativa dos consensos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (1997) afirma que a ética pública requer algumas condições materiais para sua efetividade, quais sejam: (1) apoio e compromisso políticos dos agentes públicos; (2) bases normativas adequadas; (3) formação e socialização

dos servidores públicos; (4) códigos de conduta específicos aos agentes públicos; (5) mecanismos de imputação e responsabilidade efetivos; (6) condições de trabalho para os agentes públicos; (7) existência de uma sociedade civil ativa e participante; (8) sistemas de controle interno e externo da gestão pública coordenados e eficientes.

Ao se afastar da normatividade e valores axiológicos limitadores, a Administração Pública incide em risco de desvio de finalidade, oportunizando a responsabilização daqueles agentes causadores por meio de suas condutas. Essas condutas, que não abrangem exclusivamente o âmbito público, chamam-se patologias corruptivas.

2. Patologias corruptivas e seus pressupostos conceituais

A ideia de patologias corruptivas abrange de maneira ampla, segundo Leal (2013), os atos típicos de corrupção, que violam o interesse e o patrimônio públicos. Para a sua inteira compreensão, é necessária a abordagem de aspectos que a circundam, como o contexto em que se originam e suas consequências, sejam elas de ordem institucional, política, social ou jurídica, contextos que se relacionam diretamente com as interlocuções entre sociedade, Estado e Administração Pública.

Em que pesem as discussões a respeito do assunto, geralmente centradas nos aspectos econômicos ou de ordem jurídica no lado ocidental, há necessidade de se abordar a corrupção por outro viés, que, no mais das vezes, se relaciona de maneira emblemática com as suas causas e consequências. Com isso, reitera-se que existem situações diversas daquelas afetas às dimensões monetárias e normativas,

como a relação entre suborno e nepotismo (LEAL, 2013).

A delimitação de corrupção na perspectiva do plano gramatical remete ao substantivo em latim “*corruptio*”, no sentido de deterioração, ato, processo ou efeito de corromper (ICHRP, 2009). Esse conceito não separa de maneira a justificar a corrupção realizada na esfera pública e aquela que ocorre na esfera privada, já que o problema a se colocar é identificar a medida exata do defensável na coexistência de moralidade pública e ética privada aptas a auxiliar a prevenção e o controle/repressão de ações corruptivas. Não se sustenta, com isso, a ideia de coexistência de códigos morais/comportamentais, tanto do indivíduo quanto social, que permaneçam inflexíveis, pois tal ideia não coadunaria com os direitos à tolerância e à diferença sedimentados como direitos fundamentais de cada um. Ainda, tampouco implica o entendimento de que qualquer ato, conduta ou hábito deva ser aceito sob a mesma justificativa, tendo em vista que o avanço em termos de marco civilizatório contemporâneo não permite retrocesso quando se refere à natureza humana, tutelada por meio da ampliação oriunda das conquistas dos direitos humanos materializados em regras e princípios que asseguram a dignidade (LEAL, 2013, p. 19).

O problema é que a política, sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de

determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem. (LEAL, 2013, p. 22-23)

A corrupção não se consubstancia na simples violação da lei, mitigando o seu aspecto de imoralidade pública e privada decorrente de vícios éticos de âmbitos variados da vida. Se assim fosse, correr-se-ia o risco de permitir justificativas que tratem a corrupção como qualquer outro ilícito/delito, inclusive aqueles tidos como de bagatela, com menor potencial ofensivo à sociedade e tendo como consequência a impunidade (LEAL, 2013).

Para a compreensão dos fundamentos políticos da corrupção, é inegável a contribuição teórica de Rousseau (2012), para quem a degeneração da política e do Estado era inexorável, tendo em vista a constante conflituosidade entre povo soberano e o próprio Estado/governo. Para o autor, esses conflitos não são passíveis de superação, mas podem ser administrados. Ao fazer uma analogia entre o corpo político e o corpo humano, salienta que ambos começam a morrer ao simples nascer, ambos possuindo, no entanto, potencial para uma existência mais ou menos robusta, que os conserve igualmente por mais ou menos tempo. Reforça que a constituição do homem é obra da natureza, enquanto a constituição do Estado é obra da arte, e, nesse sentido, aos homens não é possível prolongar sua vida, mas aos homens é possível prolongar a vida do Estado, com a melhor constituição que possa existir.

No tocante à economia política, Rousseau (2012) destaca o fato de que, no conflito entre interesses públicos e privados, os vícios referentes ao âmbito

público ultrapassam os particulares. Com isso, não afirma que os cidadãos não infringem igualmente as leis, mas apenas que a obedecem na aparência, para infringi-las com mais segurança posteriormente. Por essa razão, Rousseau (2012) alega que os sintomas terminais do corpo político do Estado consubstanciam-se na alienação do povo diante dos interesses públicos e, ao não se envolverem pessoalmente às atividades do Estado, levariam este à ruína.

De certa forma, a própria democracia representativa vai se ressentir desta previsão rousseuniana – aliás, não só dele, considerando que Tocqueville da mesma forma o fez quando tratou da liberdade política nesta matriz democrática, exigindo a ação cívica da cidadania em face dos representantes, no intento de infundir neles o compromisso de persecução do bem comum, e monitorar/cobrar suas ações, sob pena destes alçarem tal nível de autonomia e independência dos seus representados (fonte legítima do poder) a ponto de se transformarem numa espécie de nova casta. O liberalismo político, econômico e moral, todavia, não ajudou muito neste debate, exatamente pelo fato de sustentar que uma comunidade justa é aquela que propicia a seus membros as condições para que *cada um possa agir com base em suas próprias convicções*, não cabendo à autoridade política determinar os objetivos e fins [...]. (LEAL, 2013, p. 31. Grifos do original.)

Por essa perspectiva, considera-se que, quando a corrupção se dispersa por todo o corpo político, ou seja, nas relações sociais e institucionais, a ponto de ser tolerada pela população, aqueles mais vulneráveis econômica e socialmente são os que mais sofrem suas

consequências, tendo em vista que as estruturas de poder não atendem às demandas de indivíduos que não lhe renderiam vantagens. Importa salientar que o caráter multifacetário da corrupção dificulta a possibilidade enfrentá-la justamente por suas diversas relações causais.

A relação entre corrupção e formas burocráticas da administração pública, tanto em seus aspectos operacionais no contexto dos Estados modernos e contemporâneos quanto relativamente na evolução sofrida, sempre esteve vinculada a áreas como a sociologia, a política e a teoria do Estado. A burocracia tornou-se objeto de estudo durante toda a Idade Moderna, tendo em vista que o interesse teórico-conceitual a seu respeito se associa reiteradamente a ideologias, castas, instituições, ou seja, parâmetros de concepção e organização social (LEAL, 2013).

[...] a burocracia pública faz derivar sua complexidade tanto da diversidade de tarefas que assume como do fato de que atua enquanto parte integrante do sistema político, constituindo-se como elemento necessário na elaboração e execução das políticas públicas; quer dizer, ela se afigura como componente formal e material da estrutura político-governamental preordenada à tomada de decisões. (LEAL, 2013, p. 172)

Essa é uma forma de se desmitificar a burocracia como uma das grandes vilãs da Administração Pública. Mesmo com toda a complexidade que a envolve, ela, enquanto integrante da estrutura do Estado, revela-se importante para a efetivação de políticas públicas, quando entendida como diretriz instrumental com esse objetivo. O problema surge quando a formação do aparato burocrático no interior do Estado e das instituições representativas agrava o

distanciamento entre representados e agentes políticos, dificultando a articulação necessária para a garantia de serviços públicos e implementação de políticas. Repetindo o que disse Leal (2013, p. 172), a burocracia pública constitui-se em “componente formal e material da estrutura político-governamental preordenada à tomada de decisões”, e por esse motivo não há como se pensar em políticas públicas sem a prévia compreensão da administração pública burocrática.

A burocracia é uma forma de organização humana pautada na racionalidade que relaciona os meios e os fins, objetivando a máxima eficiência, e interagindo junto à estrutura social de forma a jogar luz às disfuncionalidades e desajustes dessas relações, mas que também pode causar tanto injustiças sociais quanto corrupção.

O burocrata é um agente guiado por incentivos privados-individuais, com racionalidade limitada e com comportamento de auto-preservação. No entanto, cabe salientar que suas ações se dão dentro de um conjunto de regras que podem ser superiores ou inferiores, no sentido de gerarem incentivos que condicionam ou não o comportamento para atividades como a corrupção. Entrementes, a definição de burocracia dentro do marco weberiano estrito (burocracia como um tipo-ideal) possui um sentido normativo importante, qual seja: a gestão da coisa pública deve ser feita por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos. (SILVA, 2014)

Por todos esses apontamentos, fazem-se necessários estudos mais consistentes a respeito da formação das patologias corruptivas e como elas influenciam a atuação dos Estados e as relações e demandas da sociedade civil, tendo em

vista que há deficiência de indicadores que apontem precisamente em quais espaços ela ocorre e quais comportamentos facilitam sua incidência e difusão. No próximo tópico, tratar-se-á a respeito da área da política pública mais vulnerável à corrupção, ou seja, aquelas afetas aos direitos fundamentais sociais.

3. As consequências da corrupção para os direitos sociais fundamentais e políticas públicas

Dentre as concepções que se fizeram famosas (liberdade, igualdade e fraternidade), extraiu-se a autonomia privada como valor absoluto e, como consequência, certo sentimento contrário a intervenções por parte do Estado. O Estado liberal surgia como a contraposição entre indivíduo e Estado absolutista. Com esses pressupostos, idealizava-se o Estado mínimo aliado ao Estado máximo de bem-estar comum, que era entendido como oriundo da livre-iniciativa. No entanto, esse Estado era formado a partir da burguesia, dessa única classe, restando a exclusão aos trabalhadores, contraditoriamente, tão necessários ao modelo econômico capitalista que imperava. Esse fato acabou por causar a primeira crise do Estado liberal.

Assim, os ideais da Revolução Francesa não se materializaram para todos, pois a liberdade era afeta apenas aos donos dos meios de produção, ou seja, à burguesia. No tocante à fraternidade, esta não alcançava a situação de miséria em que vivia a classe operária, reduzindo-se à mera caridade. O Estado, naquele contexto, era capaz apenas de assegurar o exercício da liberdade por meio de mecanismos que garantiam condições, primeiramente, jurídicas e, conseqüentemente, políticas, econômicas e sociais. A partir desse prisma, o Estado liberal inicia seu

processo de transformação para o Estado social, garantindo os direitos do homem oriundos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Nesse sentido, o Estado social surge como forma de repensar os pressupostos do Estado liberal, colocando entre os seus princípios de origem e os estruturadores o princípio da socialidade, cuja diretriz é o reconhecimento e a garantia de implementação de todos os direitos sociais. E para a materialização do objetivo desse princípio, torna-se necessária a articulação dos direitos postos com a intervenção econômica (CANOTILHO, 2006).

O mesmo autor refere-se ainda a algumas condições consideradas básicas para que o Estado social cumpra com o que pretende de maneira satisfatória: (a) provisões financeiras suficientes por parte dos cofres públicos, o que necessariamente requer a eficiência do sistema fiscal; (b) estruturação das despesas públicas orientadas para o financiamento dos serviços sociais e investimentos produtivos (despesas sociais e despesas produtivas, respectivamente); (c) orçamento público equilibrado apto a assegurar o controle do déficit das despesas públicas e que evite, caso haja um déficit elevado, que este tenha reflexos negativos tanto na inflação quanto em termos de valor monetários; (d) taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado (CANOTILHO, 2006, p. 147).

A existência concomitante de todas essas condições apontadas por Canotilho não é facilmente verificada na maioria dos países. Aqueles tidos como no ápice do desenvolvimento econômico ideal, mesmo que tenham atingido cumulativamente todas as condições, ainda encontram dificuldades na garantia de direitos

sociais. Para os países considerados em desenvolvimento, essas dificuldades são mais consistentes, tendo em vista o crescimento incontrolável com despesas referentes aos serviços públicos vinculados a direitos sociais, às crises fiscais que os atingem com mais regularidade e, o ponto central deste trabalho, à corrupção, geralmente por meio de desvios de recursos públicos que comprometem a existência do próprio Estado social.

As críticas levantadas a esse modelo de Estado deveriam suscitar em seus representantes e defensores a consciência de que recursos orçamentários insuficientes colocam em risco a concretização do Estado social. Essa situação fática está, no mais das vezes, umbilicalmente vinculada às patologias corruptivas (geralmente a corrupção política institucional). É nesse sentido que Canotilho (2006) afirma não haver Estado social quando os cofres estão vazios, o que pode ser facilmente verificável diante da dificuldade de se garantir políticas públicas sociais vinculadas aos direitos fundamentais, como saúde e educação, pois a ausência de recursos destinados à complexa rede de serviços públicos vinculados a esses direitos compromete o atendimento dessas demandas.

As dificuldades brasileiras para garantir a inclusão social de parcela da população considerada vulnerável, em que pese o avanço das políticas sociais nessa área nos últimos anos, estão vinculadas à carência de orçamento, fato também verificado em outros países, inclusive naqueles tidos como desenvolvidos. A realidade brasileira, no entanto, é agravada, pois apresenta problemas de ordem sistêmica e crônica quando se fala dessas dificuldades, tendo em vista a corrupção aqui praticada pelos atores do serviço

público, os quais priorizam interesses pessoais em detrimento do interesse público.

O modelo que se estabeleceu após o Estado social retomou alguns postulados do liberalismo econômico, incluindo em suas pautas a defesa do não intervencionismo do Estado, a privatização e discursos sobre a incapacidade do Estado de implementar de maneira universal direitos básicos da população, como educação, saúde, transporte, energia, assistência social, acarretando descrédito ao modelo de Estado social. A esse novo modelo deu-se o nome de Estado neoliberal. Na prática, porém, o que se verificou com a implementação de suas políticas foi o aumento do desemprego e conseqüentemente mais exclusão social (BASTOS, 2002).

Ao comparar o liberalismo e o neoliberalismo, Bastos (2002) aponta que, mesmo semelhantes, existem diferenças significativas. A diferença pauta-se na forma como utilizam a palavra liberdade. Enquanto os liberais a utilizavam de maneira abrangente, referindo-se às diversas manifestações da vida humana, da propriedade e da própria liberdade, os neoliberais a aplicam apenas no âmbito da circulação do capital e do comércio. O antigo liberalismo pautava-se na ideia de não interferência na vida dos cidadãos, mas essa não interferência era relativizada por alguns limites, que seriam obrigações determinadas pelo próprio Estado para sua população (previdência social, assistência social, educação, saúde). O neoliberalismo não admite a intervenção do Estado na vida dos cidadãos em hipótese alguma, voltando suas atenções para o mercado em detrimento dos direitos sociais.

Mas no que a delimitação desses modelos vincula-se à corrupção? Para

responder a essa questão, deve-se analisar de maneira crítica o próprio Estado tido como social, pois ele não se concretizou mesmo em searas democráticas, em razão da corrupção e da falta de combate às causas de exclusão social, como a fome, o analfabetismo, a miséria e o não acesso aos direitos sociais. Por essa razão, Canotilho (2001) nos coloca a relação imprescindivelmente necessária entre democracia, juridicidade, probidade administrativa e socialidade. O autor justifica ainda essa constatação afirmando que não há democracia onde existem mazelas sociais, quando falta acesso a meios justos de participação política e quando a justiça distributiva dos bens sociais falha (CANOTILHO, 2006).

Por tais constatações, resta claro que os valores mais suscetíveis à violação em decorrência da corrupção são os direitos fundamentais sociais, que nunca foram objeto de maiores preocupações por parte do Estado neoliberal, tampouco valorizados como interesse de ordem pública, sejam eles difusos ou coletivos.

Nesse sentido, Leal (2013, p. 98-99) aponta algumas diretrizes para identificação dos tipos de direitos violados pela ação da corrupção:

[...] algumas diretrizes importantes já foram constituídas à indagação sobre as tipologias de violações de direitos envolvendo atos corruptivos, a partir das quais, com mais segurança e clareza, se pode precisar o ocorrido, a saber: a) identificar bem a prática corruptiva em jogo, estabelecendo de forma objetiva quais os comportamentos que se enquadram como tais, identificando os perpetradores, vítimas e violações praticadas; b) delimitar se as violações praticadas afetam efetivamente Direitos Fundamentais, demarcando bem os

escopos e conteúdos destes Direitos atacados, bem como estabelecendo quais as obrigações estatais firmadas no que tange aos Direitos em questão; c) identificar quais os âmbitos e limites de responsabilidades estatais nos casos específicos de violações daqueles Direitos, e se há providências institucionais a serem tomadas em face das vítimas e suas reparações [...].

Tais diretrizes se mostram importantes, na medida em que o entendimento profundo dessas conexões entre ações corruptivas e direitos fundamentais empodera aqueles com legitimidade para tratar da matéria, possibilitando ainda a criação de subsídios para a utilização de mecanismo nacionais, regionais e internacionais de monitoramento e responsabilização de Estados pelas garantias referentes a esses direitos. Esse empoderamento diz respeito a todos os comprometidos com os direitos dessa natureza, por meio dos princípios já internacionalizados da não discriminação e da participação (LEAL, 2014).

A não aplicação de recursos públicos nas políticas públicas sociais, por vontade política às vezes condicionada pelas patologias corruptivas, possui potencial de causar impactos diferenciados à população vulnerável e aos diversos grupos que a compõem. Há impactos diferentes para homens e mulheres, de forma que a corrupção contribui para a perpetuação das desigualdades de gênero, influenciam de maneira mais agravada crianças e adolescentes, os quais, tendo em vista a intersectorialidade das políticas específicas para essa população, ficam à mercê das diversas situações de violação, seja nos seus diretos à convivência familiar e comunitária, em relação a políticas de enfrentamento à

violência em suas variadas formas, bem como no combate ao trabalho infantil.

La corrupción puede violar muchos de los derechos que los niños comparten con los adultos, incluyendo el derecho a la vida y el derecho a la salud. Además, puede vulnerar algunos derechos especialmente importantes para ellos, como el derecho a la educación. [...] la corrupción en el sector educacional viola, con mucha frecuencia, los derechos de los niños. Las prácticas de corrupción dañan también con frecuencia otros tres derechos particularmente relevantes para los niños tales como: el derecho del niño a ser protegido durante los procesos de adopción, el derecho a la protección contra el tráfico o la explotación sexual y el derecho a ser protegido del trabajo infantil. (ICHRP, 2009, p. 11)

Ainda sobre consequências, nota-se que se fortalece um sentimento de apatia por parte da população em relação à corrupção, reflexo direto da impunidade que geralmente acompanha esses delitos. Nesse sentido, Llaca (2014) afirma ser a corrupção um espiral sem fim, tendo em vista que, por exemplo, um funcionário público viola a lei, o cidadão pede a punição correspondente, as autoridades competentes não aplicam a punição, vítimas e testemunhas se veem impotentes, e isto acaba por acarretar, no futuro, cidadãos passivos.

De qualquer sorte, é acertado dizer que os Estados têm responsabilidades pela violação dos Direitos Fundamentais – sejam individuais ou sociais –, notadamente quando se evidencia que as ações ou omissões violadoras caracterizam infringência das normas de direito internacional a que se obrigam e mesmo em face daquelas domésticas de cada jurisdição, pois,

mal ou bem, para que se determine dogmaticamente se alguma prática corruptiva viola Direito Fundamental, mister é que se estabeleça com clareza o escopo e o conteúdo da obrigação de Direito Fundamental em questão e de onde deriva sua fonte normativa (tratado internacional, ordem jurídica doméstica, convenção, etc.). E mais do que isto, a despeito de já se saber, nunca é o bastante lembrar que estas obrigações estatais são aplicadas a todas as esferas do Poder Público (legislativo, executivo, judiciário), em todos os níveis (nacional, regional, local). (LEAL, 2014, p. 11-12)

Embora tímidas, já existem iniciativas com vistas a coibir a corrupção na Administração Pública, além daquelas previstas legalmente ou por mecanismos internacionais. Desde 2003, por iniciativa da Controladoria Geral da União, iniciou-se o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais, com vistas a orientar servidores públicos municipais e demais atores envolvidos na gestão pública compartilhada, no tocante às práticas de transparência na gestão, responsabilização e a correta aplicação dos recursos públicos, contribuindo assim para a participação, desenvolvimento e o estímulo do controle social (LEAL, 2013, p. 145).

4. Considerações finais

Entender o fenômeno da corrupção requer múltiplas abordagens, haja vista a ação corruptiva se apresentar como multifacetada e complexa, tanto em suas causas, quanto no seu desenvolvimento e consequências. Interessa recordar que o próprio termo latino que a origina remete à ideia, ao sentido de decadência moral, pressupondo assim, das relações demonstradas entre moral e

administração do Estado, que os resultados para as relações públicas, institucionais ou sociais são nefastos, causando alta reprovação social.

Tanto o início quanto seu desenvolvimento são possíveis devido a uma série de combinações oriundas da própria formação social, pois não há como se retirar a responsabilidade de uma sociedade que não se interessa em atuar naqueles espaços de participação efetiva que lhe são destinados, fazendo-a corresponsável pelo controle social da gestão da coisa pública. A democracia representativa há muito deixou de ser a única forma existente e, no Brasil, especificamente desde 1988, já existem espaços de participação direta nas decisões públicas. É verdade que as formas em que essa participação ocorre são comprometidas por situações que, por vezes, também se constituem como consequência da corrupção, pois são manipuladas por aqueles mandatários de cargos políticos que não querem ver suas atuações submetidas ao crivo popular. A tolerância, a cumplicidade – seja por interesse individual ou social – e a indiferença acarretam graves consequências aos direitos e às políticas públicas sociais, que são aqueles que, quando efetivados, teriam o poder de auxiliar no enfrentamento das patologias corruptivas, seja minimizando a incidência ou fortalecendo os mecanismos de responsabilização dos agentes envolvidos.

Como exposto, a “Boa Administração Pública” torna-se pressuposto de garantia dos direitos sociais, além de cenário ideal para que se combata qualquer tentativa de violação destes. Nesse sentido, a Boa Administração Pública não pode prescindir do fortalecimento da democracia ampla e irrestrita, que garanta a participação,

seja por meio de debates, deliberações, ou seja no controle social efetivo de todas as políticas voltadas à sociedade. Por essa razão, considera-se que a alteração desse paradigma estatal pautado em pressupostos éticos não depende exclusivamente do Estado, mas também das ações da sociedade civil organizada.

As relações sociais e os espaços de participação foram fortalecidos desde 1988, oportunizando a participação e o controle direto da gestão pública. No entanto, ainda há resistência ou desconhecimento a respeito dessas formas participativas, influenciadas pela ocorrência da corrupção. Sua divulgação pelos meios midiáticos causa efeito anestesiador na opinião pública, enfraquecendo a confiança nas instituições representativas do Estado e, assim, comprometendo a democracia. A fragilização da democracia, nesse sentido, insere-se numa lógica cíclica, retroalimentando as patologias corruptivas. Esse círculo vicioso acaba por prejudicar a relação entre direito, Estado e moral, que constituem esferas de organização social sob a qual se pauta a democracia e onde se condicionam todas as ações da administração pública.

Essas ações corruptivas sempre atingirão a sociedade de maneira mais severa no tocante aos direitos e políticas públicas sociais, enquanto instâncias do Estado que se diz social, responsável pela inclusão daqueles mais vulneráveis. Apesar das tentativas legislativas de exclusão desses direitos da Constituição Federal (algo inconcebível pelo próprio núcleo rígido da Carta Magna), a realidade se mostra fragilizada, pois, ao gastar mal seus recursos (com mal direcionamento ou corrupção), ao não prever orçamento suficiente, ou seja, má gestão ou quando

são efetivados cortes, a área em que estes geralmente ocorrem são as políticas sociais, comprometendo a inclusão social e o próprio modelo constitucionalmente delineado. Por tais razões, os espaços participativos devem ser fortalecidos, para que Estado e sociedade construam juntos políticas públicas que enfrentem a corrupção e garantam direitos fundamentais.

Referências

BASTOS, C. R. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BAUTISTA, O. D. **La ética en la gestión pública**. Disponível em: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento17466.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____. **Entre discursos e culturas jurídicas**. Coimbra: Coimbra, 2006.

ICHRP. Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos; ITESM, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. **La corrupción y los derechos humanos**: estableciendo el vínculo. Monterrey: Programa Editorial de la Vicerrectoría Académica y de Investigación del Tecnológico de Monterrey, 2009. Disponível em: <<http://blogtecnologia.blogspot.com.br/2010/06/la-corrupcion-y-los-derechos-humanos.html>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

KANT, I. **Crítica da razão prática**. São Paulo: Ícone, 2005.

LEAL, R. G. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública**

e sociedade: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

_____. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, jan./mar. 2014.

_____; FRIEDRICH, D. B. **Fundamentos interlocutórios da Boa Administração Pública**: algumas matrizes reflexivas. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=162c8a1cc0a8f18f>>. Acesso em: 28 nov. 2015.

LLACA, E. G. **La corrupción**: patología colectiva. Disponível em: <<http://ebiblioteca.org/?/ver/74478>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Saraiva, 2008.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. **La ética en el servicio público**: cuestiones y prácticas actuales. Madrid: MAP, 1997.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. **La dimensión ética de la función pública**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.

ROUSSEAU, J-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2012.

_____. **Do contrato social**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção**. Transparência Brasil. 2014. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

*Recebido em 2016-03-18
Publicado em 2016-10-06*