

O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO: UMA ABORDAGEM SOBRE A IDEIA DE RAZÃO PÚBLICA NA ATUAÇÃO DO ESTADO

Tatiani de Azevedo Lobo¹ e Marli M. Moraes da Costa²

Introdução

O presente artigo pretende apresentar e fomentar questões pertinentes à desmitificação acerca das origens do déficit de governança nos países latino-americanos. Para tanto, buscar-se-ão fundamentos na filosofia política e na construção da história da região.

Outrossim, o primeiro tópico deste ensaio tratar-se-á da teoria da justiça de John Rawls, especificamente sua ideia de razão pública, aproximando-a com os princípios Constitucionais Administrativos. Com efeito, apresentar-se-á a razão pública como mecanismo verificador da legitimidade das escolhas públicas no âmbito de uma sociedade bem-ordenada, ou seja, democrática e liberal. A seguir, estabelecer-se-á a concepção normativa do interesse público, conforme os Princípios Constitucionais Administrativos da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

No tópico que se segue, apresentar-se-á um panorama das políticas econômicas hegemônicas determinadas pelos países centrais, sobretudo nas construções teóricas do Consenso de Washington, para a aplicação nos países latino-americanos, sob a promessa do crescimento econômico e da erradicação da pobreza, aproximando-se do ideal de um Estado Pós-Social ou Subsidiário.

O último tópico dedicar-se-á ao estudo do fenômeno da corrupção, demonstrando que ele não é exclusividade de um Estado atuante, resgatando-se

¹ Mestranda em Direito pelo PPGD - UNISC - Conceito Capes 5, com Bolsa Capes. Linha de pesquisa: Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, vinculado ao PPGD – UNISC. Graduada pela Universidade Federal Fluminense- UFF. Advogada. E-mail: [tatianilobo@hotmail.com.br].

² Pós-Doutora em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Burgos/Espanha, com Bolsa Capes. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC Conceito 5 na CAPES. E-mail: [marlimdacosta@gmail.com].

sua origem comum a do próprio Estado Moderno e verificando que seu tratamento é multifacetário e essencial para a concretização de direitos fundamentais.

A ideia de razão pública na justiça como equidade: uma aproximação entre a Filosofia do Direito e os Princípios Constitucionais Administrativos relativos ao interesse público

Na teoria da justiça de John Rawls,³ denominada justiça como equidade ou justiça como imparcialidade, a razão pública destaca-se por ser um mecanismo lógico verificador da legitimidade ou ilegitimidade da escolha de políticas públicas fundamentais. À vista disso, a ideia de razão pública explicita os valores morais e políticos determinantes na relação de um governo democrático constitucional com seus cidadãos, bem como a relação destes entre si.

Segundo Gargarella,⁴ interessa perquirir o que precisamente Rawls entende pela ideia de razão e, de modo mais específico, pela ideia de razão pública. Nesse sentido, a razão de uma sociedade política refere-se à forma como são formulados planos, determinadas as prioridades entre diferentes fins e tomadas as decisões em uma sociedade. A razão pública, em contrapartida, aparece como a razão dos “cidadãos democráticos”, sendo “pública” de três modos distintos, quais sejam: enquanto a razão dos cidadãos como tais, é a razão do público; quanto ao objeto que tem como próprio, questões que têm a ver com o bem público em assuntos fundamentais de justiça; e quanto a sua natureza e conteúdo, vincula-se a ideais e princípios expressos pela concepção política de justiça da sociedade.

Acrescente-se a isso a construção teórica do chamado princípio de legitimidade, o qual será observado sempre que o ato praticado promova nos cidadãos um dever que não é legal, mas moral, que é o dever de recorrer a razões públicas toda vez que se discute o conteúdo essencial da constituição. Rawls⁵ chama esse dever de dever de civilidade. De modo mais preciso, o dever de civilidade é definido como um dever próprio do ideal de cidadania, que

³ Rawls, J. (2001). *O direito dos povos*. São Paulo, Martins Fontes.

⁴ Gargarella, R. (2012). *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo, Martins Fontes, p. 236.

⁵ Rawls, J. (2001). *O direito dos povos*. São Paulo, Martins Fontes.

exige que os cidadãos sejam capazes de explicar uns aos outros de que modo os princípios e políticas, em tudo o que tange a questões fundamentais, podem ser apoiados pelos valores políticos da razão pública. Esse dever envolve também a disposição para escutar os outros e determinar quando cada um tem que se adaptar aos pontos de vista do outro. Na justiça rawlsiana, esse dever já estava presente na noção de dever natural de respeito mútuo, que incluía a disposição de cada cidadão para ver a situação dos demais a partir de seu próprio ponto de vista, a partir da perspectiva de sua própria concepção do bem, assim como sua disposição para justificar as ações toda vez que afetarem seus interesses materiais.

Essa perspectiva moral seria possível por meio da motivação e da instrução dos indivíduos que, em sua ação pública, comecem a separar o pessoal do político. A confiança demonstrada por Rawls nesse aspecto, segundo Gargarella,⁶ pode derivar apenas da pressuposição de certa psicologia moral, ainda de origem kantiana. Tal psicologia moral admitida por Rawls inclui “o desejo de agir de acordo com um ideal formado em relação a princípios razoáveis ou racionais”, os *conception-dependent desires*. Assim, as afirmações de Rawls podem ser entendidas em torno da disposição das pessoas em cumprir seus deveres de cidadania. A visão defendida por Rawls em torno da motivação moral tem a virtude de chamar a atenção sobre um aspecto de nosso raciocínio prático pouco considerado do ponto de vista de outras concepções. No entanto, verifica-se um excesso de confiança nas virtudes da cidadania, o que poderia transformar a proposta rawlsiana em uma concepção inadequadamente idealista.

Importa esclarecer que todo o procedimento da justiça rawlsiana é aplicável somente em sociedades bem-ordenadas. Com efeito, a base dessa é que todos os seus cidadãos endossem a concepção de justiça resultante, aceitando como válidos os princípios de justiça. Portanto, o problema demonstrado pelo autor, no âmbito do liberalismo político, consiste em formular uma concepção de justiça política para um regime democrático constitucional que a pluralidade de doutrinas razoáveis (regime democrático livre) possa endossar. O objetivo é descobrir em que condições é possível haver uma base de justificação pública e razoável no tocante a questões políticas fundamentais, ou seja, deverá distinguir o ponto de vista público dos muitos pontos de vista não-públicos (e não privados), estabelecendo a distinção entre a razão pública e as muitas razões não-públicas.⁷

⁶ Gargarella, R. (2012). *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo, Martins Fontes. p. 245.

⁷ Rawls, J. (2000). *O liberalismo político*. (2ª ed.) São Paulo, Ática.

A razão pública, no entanto, está limitada ao que Rawls chama de fórum político público, correspondendo a seguinte divisão tripartite: o discurso dos juizes nas suas discussões; o discurso dos funcionários de governo; e o discurso de candidatos a cargos públicos e de seus chefes de campanha (plataformas de campanha e declarações políticas).⁸

Com efeito, sempre que as três categorias acima citadas atuam a partir da ideia de razão pública, seguindo-a e explicando-a a outros cidadãos suas razões para sustentar posições políticas fundamentais em função da concepção política de justiça que consideram como a mais razoável, concretizam o ideal de razão pública e satisfazem seu dever de civilidade mútua para com outros cidadãos.⁹

À vista disso, a abordagem da justiça rawlsiana demonstra a imprescindibilidade do procedimento da posição original e do equilíbrio reflexivo no estabelecimento de princípios de justiça que possam permear as estruturas básicas sociais a fim de possibilitar uma divisão equânime dos bens sociais advindos da cooperação social, ou seja, toda a construção filosófica na complexa tarefa de determinar o sentido da justiça social. Nessa esteira, verifica-se que a atuação estatal na proteção aos socialmente vulneráveis é umbilicalmente ligada ao ideal de razão pública. Sob essa óptica, a concepção normativa acerca do interesse público desvela a relação necessariamente protetiva a esse instituto, como se verifica nos Princípios Constitucionais Administrativos da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

Outrossim, o Princípio da Supremacia do Interesse Público, também chamado de Princípio da Finalidade Pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Com isso, o princípio “inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.¹⁰

Di Pietro¹¹ lembra que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público considera o interesse que se tem em vista proteger: o direito privado contém normas de interesse individual e o direito público normas de interesse público. Contudo, esse critério tem sido criticado porque

⁸ Rawls, J. (2001). *O direito dos povos*. São Paulo, Martins Fontes.

⁹ Rawls, J. (2001). *O direito dos povos*. São Paulo, Martins Fontes.

¹⁰ Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25ª ed.) São Paulo, Atlas, p. 59.

¹¹ Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25ª ed.) São Paulo, Atlas.

existem normas de direito privado que objetivam defender o interesse público, como no Direito de Família, e existem normas de direito público que defendem também interesse dos particulares, como na segurança, na saúde pública, no poder de polícia do Estado. Apesar disso, esse critério distintivo, que realmente não é absoluto, permanece válido. Em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil e o individualismo que tomou conta de vários setores da ciência, substituindo-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Prossegue a autora¹² aduzindo que, já em fins do século XIX, principiam-se reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômica, social e política, provocadas pelos próprios resultados adversos daquele individualismo exacerbado. O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada. “O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”.

Nessa esteira histórica da ciência do Direito, o primado do interesse público propulsionou diversas transformações: ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público. Além disso, verificou-se o crescimento do poder de polícia do Estado, que deixou de impor obrigações apenas negativas (não fazer) visando resguardar a ordem pública, e passou a impor obrigações positivas, além de ampliar o seu campo de atuação, que passou a abranger, além da ordem pública, também a ordem econômica e social. Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social, as que reservam

¹² Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25ª ed.) São Paulo, Atlas, p. 60.

para o Estado a propriedade e a exploração de determinados bens, como as minas e demais riquezas do subsolo, as que permitem a desapropriação para a justa distribuição da propriedade; cresce a preocupação com os interesses difusos, como o meio ambiente e o patrimônio histórico e artístico nacional.¹³

O princípio da supremacia determina privilégios jurídicos e um patamar de superioridade do interesse público sobre o particular. Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face dos administrados, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares.¹⁴ Se, ao usar tais poderes, “a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal”.¹⁵

A supremacia é considerada um princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade, como condição de sua existência e como pressuposto lógico do convívio social. Esse princípio não está escrito expressamente na Constituição, embora se encontrem inúmeras regras constitucionais que a ele aludem ou impliquem manifestações concretas dessa superioridade do interesse público. Para os atos administrativos, é possível verificar essa supremacia em seus atributos, considerando que eles gozam de presunção de legitimidade, de autoexecutoriedade e de imperatividade, sendo, respectivamente, morais, legais e verdadeiros, podendo ser praticados independentemente da autorização do Poder Judiciário e impostos coercitivamente à coletividade.¹⁶

As cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos também se relacionam com esse princípio, que permitem à Administração modificar ou rescindir unilateralmente um contrato, bem como a possibilidade de fiscalização da sua execução, a aplicação de penalidades ao contratado e a ocupação provisória de seus bens, conforme o artigo 58 da Lei Nº 8666/1993.¹⁷

A utilização desse princípio só será legítima quando aplicada como instrumento para o alcance de interesses coletivos, não se admitindo a sua utilização

¹³ Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25ª ed.) São Paulo, Atlas.

¹⁴ Marinela, F. (2012). *Direito Administrativo*. (6. ed.) Niterói, Impetus.

¹⁵ Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25ª ed.) São Paulo, Atlas, p. 61.

¹⁶ Marinela, F. (2012). *Direito Administrativo*. (6ª ed.) Niterói, Impetus.

¹⁷ Brasil. Lei Nº 8666/1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm]. Acesso em: 13/01/2016.

para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão só do aparelho estatal e, muito menos, dos agentes governamentais.

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, por sua vez, limita a atuação do agente público, revelando-se um contrapeso à superioridade. Os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador para gestão nunca para sua disposição. O administrador tem o dever de guarda, aprimoramento e conservação, lembrando-se de que a atividade administrativa é um *munus publico*, é encargo, é obrigação para os administradores. Na verdade, o Administrador exerce uma função, o que significa uma atividade em nome e interesse de outrem, por isso não há autonomia da vontade nem liberdade irrestrita. Há uma finalidade previamente estabelecida e, no caso de função pública, há submissão da vontade pré-traçada na CRFB/1988 ou na lei, além do dever de bem curar do interesse alheio: o interesse público. Esse, consiste no interesse do todo, do conjunto social. Para Celso Antônio Bandeira de Mello,¹⁸ o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados sem sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.

O Princípio do Interesse Público está expressamente previsto no artigo 2º, *caput*, da Lei Nº 9784/1999,¹⁹ e especificamente no parágrafo único, com a exigência de “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (II). Fica muito claro no dispositivo que o interesse público é irrenunciável pela autoridade administrativa.

Traçadas essas considerações acerca da perspectiva moral da razão pública, na contribuição de John Rawls, acrescida da visão normativa do interesse público, o próximo tópico tratará das teorias morais abrangentes, no que diz respeito à economia, praticadas na América Latina e da resistência do mercado à expansão do Estado.

¹⁸ Mello, C. A. B. (2009). *Curso de Direito Administrativo*. (26ª Ed.) São Paulo, Malheiros Editores.

¹⁹ Brasil. Lei Nº 9784/1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm]. Acesso em: 13/01/2016.

A construção de um modelo de Estado eficiente na América Latina: entre o interesse público e o privado

A relação entre o mercado e o Estado sempre foi de resistência de parte a parte, como se a ausência de um resultasse na ampliação do outro. Contudo, esses dois vetores das sociedades contemporâneas justificam a necessidade de seu desenvolvimento na consequência, que falsamente demonstram ser natural, de que haveria uma melhoria geral na qualidade de vida do cidadão. Por um lado, o mercado tenta afastar-se do Estado burocrático e corrompido, enquanto o Estado busca controlar o mercado em nome da melhor divisão dos bens advindo da cooperação social.

Especialmente na América Latina, os estudos de Fleury,²⁰ em 1998, e de Andrenacci e Repetto,²¹ em 2006, apontam que o fenômeno da persistência da miséria e da pobreza foram resultados dos programas de estabilização e de ajuste estrutural adotados na região nas décadas de 1980 e 1990. Com efeito, o paradigma da supremacia do mercado desencadeou medidas de desregulamentação e de flexibilização do mercado de trabalho, traduzindo-se em precarização e aumento da informalidade, bem como na elevada taxa de desemprego. No que diz respeito às políticas sociais, principalmente no campo das aposentadorias e dos cuidados da saúde, a privatização preponderou, concomitantemente realizou-se algum tipo de política focalizada, muitas vezes associada a programas de participação comunitária, na qual o enfoque é trabalhar com os ativos disponíveis da população alvo.

Nesse cenário, o Fundo Monetário Internacional e o BIRD reordenaram suas funções e iniciaram uma nova postura junto aos países periféricos, atuando como instituições balizadoras da gestão e da coordenação das novas políticas econômicas mundiais. Consolidou-se e generalizou-se a nova estratégia econômica para a periferia capitalista e para todos os que deixaram de ser países em desenvolvimento para se transformarem em mercados emergentes.²² O FMI e o

²⁰ Fleury, S. *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*. Nueva Sociedad, n° 156. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf. Acesso em: 13/01/2016.

²¹ Andrenacci, L.; Repetto, F. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latino-americana*. Disponível em: http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf. Acesso em: 13/01/2016.

²² Fiori, J. L. “Globalização, hegemonia e império”. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (1998) (orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

BIRD tornaram-se, assim, “[...] as novas instituições missionárias, por meio das quais essas ideias eram impostas aos relutantes países pobres, que, via de regra, precisavam muito de seus empréstimos e concessões”.²³

No entanto, houve um reduzido crescimento econômico na região, apesar de observadas as recomendações dos países centrais. Nascimento e Reis²⁴ apontam que esse pequeno crescimento foi reinvestido na própria atividade produtiva, sendo muito pouco transferido para a sociedade em termos de gasto público social, o que resultou no esvaziamento do discurso dos formuladores e apoiadores das reformas. Assim, o crescimento em nada contribuiu para diminuir o número de pessoas em condição de pobreza na região.

O apelo ao crescimento como meio para encaminhar soluções para os problemas advindos das desigualdades da região está longe de ser uma inovação dos formuladores e apoiadores das reformas. Trata-se de um discurso constante na historiografia latino-americana, permanecendo em governos de tradição conservadora ou de concepção progressista. Lembra-se, inclusive, que mesmo em períodos de alto crescimento do PIB, como no período desenvolvimentista no Brasil dos anos 70, a aplicação nos gastos públicos sociais foi programada e executada de forma residual.²⁵

O Banco Mundial,²⁶ por sua vez, compreendia que não houve redução da pobreza na região por conta da deficiência do fator governança. Por essa aceção, seria necessário promover o melhor desempenho do setor público, mediante redução de gastos e aumento da eficiência, garantindo

²³ Stiglitz, J. E. (2002). *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, p. 39.

²⁴ Nascimento, A. F.; Reis, C. N. “Os programas de transferência de renda condicionada na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém”. *Revista Políticas Públicas*, São Luis, vol. 13, n. 2, p. 186, julho/dezembro 2009. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-wjdvZtXyGkJ:www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php%3Fid_publicacao%3D205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 21/11/2015.

²⁵ Nascimento, A. F.; Reis, C. N. “Os programas de transferência de renda condicionada na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém”. *Revista Políticas Públicas*, São Luis, vol. 13, n. 2, julho/dezembro 2009. Disponível em: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-wjdvZtXyGkJ:www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php%3Fid_publicacao%3D205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 21/11/2015.

²⁶ Banco Mundial (2000). *World Development Report 2000/2001: attacking poverty*. Washington, D. C, Oxford University Press, p. 2.

que os recursos fossem utilizados no combate à pobreza, o que seria obtido, de forma eficiente, pela ação das organizações não governamentais, dos sindicatos e das organizações profissionais.

Sarmiento²⁷ aponta que esse modelo de atuação estatal aproxima-se da ideia de Estado pós-social, tratando-se de um Estado subsidiário, que restitui à iniciativa privada o exercício de atividades econômicas às quais vinha se dedicando, através de privatizações e reengenharias múltiplas. Essa acepção pode ser comprovada pelo grande número de países latino-americanos que reformaram suas constituições a fim de aproximá-las da vontade do mercado, afastando-se do dirigismo constitucional. Assim, esse Estado em construção busca parcerias com a iniciativa privada e com o terceiro setor para a prestação de serviços públicos e desempenho de atividades de interesse coletivo, sempre sob a sua supervisão e fiscalização. Além disso, verifica-se que é um Estado que não apenas se retrai, mas que também modifica a sua forma de atuação, passando a empregar técnicas de administração consensual. Ao invés de agir coercitivamente, ele tenta induzir os atores privados, através de “sanções premiaias ou outros mecanismos, para que adotem os comportamentos que ele deseja”. As normas jurídicas produzidas neste contexto são muitas vezes negociadas, tornando o direito mais flexível, sobretudo para os que detêm poder social.

Com isso, o mercado deixou de ser meio para converter-se em fim, e no seu altar são “imolados os direitos sociais, vistos como causas do déficit público, de opressão e da ineficiência dos atores econômicos”. O mercado, alforriado dos mecanismos estatais regulatórios e compensatórios que o cingiam, torna-se o ambiente propício para o mais violento “darwinismo social, onde o mais fraco é eliminado e excluído de todas as benesses da civilização”.²⁸

Em síntese, o problema apontado pelos países capitalistas centrais sobre a governança defeituosa nos países latino-americanos induz à ideia de que quanto maior o Estado, maior será sua dificuldade de fiscalização da atuação administrativa. Assim, o contrário, nessa mesma linha de pensamento, seria necessariamente um Estado eficiente e mais preparado aos desafios advindos da intensificação

²⁷ Sarmiento, D. (2006). *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

²⁸ Sarmiento, D. (2006). *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 44.

das relações econômicas mundiais. Contudo, o tamanho do Estado não demonstra sua aptidão à eficiência ou à ineficiência, bem como não se pode atribuir apenas aos países latino-americanos a predisposição para a prática de atos públicos ilegítimos, ou seja, aqueles que passam ao largo do real interesse público.

Bobbio e Bovero²⁹ trabalham a ideia de dever de cumprimento das regras emanadas pelos poderes competentes pelos cidadãos que compõem o grupo social. Nesse diapasão, o interesse dessa obra no presente estudo resta demonstrado quando trabalhamos a história da evolução do Direito Público e, especificamente, as razões sociais que levam ao comportamento dos cidadãos que se coadune com a harmonia e a integridade da sociedade.

Dessa forma, os autores italianos apresentam um apanhado de tratadistas acerca do uso da racionalidade no tratamento do Estado. Assim, enquanto alguns autores clássicos explanam sua abordagem essencialmente lógica e legalista do Estado, outros atribuem ao argumento histórico as proposições passíveis de solucionarem os desafios que acompanharam o nascimento do Estado Moderno, restando claro que o maior deles é o da garantia de unidade e harmonia social. Para tanto, não é possível prescindir das expectativas sociais sobre o papel do Estado na melhor distribuição das obrigações, tendo em vista que as doutrinas contratualistas conferem a diminuição da liberdade disponível de cada cidadão em troca da segurança de todos.

À vista disso, a causa da desigualdade entre os países é tradicionalmente atribuída a fatores limitados, tais como cultura, genética, geografia etc. Entretanto, não é possível prescindir da abordagem histórica da construção das sociedades latino-americanas para compreender a verdadeira razão da existência e da manutenção da pobreza nessa região. Para Darcy Ribeiro,³⁰ a explicação dos contrastes entre as sociedades contemporâneas, bem como da pobreza dos povos atrasados na história é sempre “o motor da dinâmica social que se encontra no surto de uma tecnologia de alta energia”. Entretanto, o modo pelo qual essas sociedades foram chamadas a integrar-se na Revolução Industrial também prepondera nesse atraso. Dessa forma, o autor denominou essa via de integração

²⁹ Bobbio, N.; Bovero, M. (1987). *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. 2. ed São Paulo: Brasiliense.

³⁰ Ribeiro, D. (2007). *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. São Paulo: Companhia das letras, p. 40.

como atualização histórica,³¹ a qual foi imposta pelo efeito constritor da estrutura social gerida pelos agentes externos de dominação (especialmente os países ibéricos) e pelas camadas privilegiadas internas (como as oligarquias nacionais), “obstinadas a perpetuar-se, seja pela preservação de modos primitivos de ordenação social, seja pela transmutação condicionada à manutenção da ordem global”.

Outrossim, o modelo de dominação imposto pelos países ibéricos aos povos latino-americanos foi preponderante para a perpetuação do atraso e da pobreza dessa população até a atualidade. Desenvolvendo-se dentro desse enquadramento, a maioria das nações americanas evoluiu como estruturas “atualizadas”. Primeiro, ao se integrarem no capitalismo mercantil como formações coloniais de vários tipos, para, em seguida, se incorporar ao imperialismo industrial como áreas neocoloniais. Em todos os estágios dessa progressão, eram mais pobres e atrasados do que as sociedades que as parasitavam e também mais pobres e atrasadas do que são hoje.³²

O pensamento econômico tradicional considera a desigualdade como uma fase indispensável ao desenvolvimento. No entanto, atualmente, devido ao crescente consenso científico apontando para o discreto crescimento econômico e ao progressivo aumento dos déficits sociais em um continente com tantas possibilidades econômicas e humanas, justifica-se esse cenário pelo peso das desigualdades.³³

O problema de governança, apontado pelos países capitalistas centrais, está relacionado com o incremento de práticas corruptivas que, apesar de não serem características da genética latino-americana e muito menos de um Estado notadamente atuante, correspondem a um fenômeno multifacetário que merece ser compreendido sob a óptica histórico-filosófica, como tratar-se-á no tópico seguinte.

³¹ A atualização histórica opera por meio da dominação e do avassalamento de povos estranhos, seguida da ordenação econômico-social dos núcleos em que se aglutinam os contingentes dominados para o efeito de instalar novas formas de produção ou explorar antigas atividades produtivas. Esta ordenação tem como objetivo fundamental vincular os novos núcleos à sociedade em expansão, como parcela do seu sistema produtivo e como objetivo de difusão intencional de sua tradição cultural, por meio da atuação de agentes de dominação (Ribeiro, D. (2007). *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. São Paulo: Companhia das letras, p. 33).

³² Ribeiro, D. (2007). *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. São Paulo: Companhia das letras, p. 41.

³³ Kliksberg, B. (2001). *Desigualdade na América Latina: O debate adiado*. Trad. Sandra Valenzuela. 2. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: UNESCO.

O fenômeno da corrupção: tratamentos possíveis para a contenção dessa patologia social

As ações legislativas que objetivam proteger o Estado dos atos corruptivos tendem a privilegiar a salvaguarda do erário público, bem como a própria moralidade pública, apesar de ser um aspecto abstrato e de extrema subjetividade, também será objeto de proteção legislativa, uma vez que seu papel didático é preponderante para o desestímulo à prática de atos lesivos.

No Brasil, a Constituição 1934,³⁴ especificamente no seu artigo 113, demonstra a intolerância estatal quanto aos atos lesivos ao erário e estende ao cidadão a possibilidade de pleitear a anulação desses atos. Com efeito, tal disposição restou mantida na Constituição de 1946³⁵ e atualmente na Constituição da República de 1988, por meio do instituto da Ação Popular.

Outro importante dispositivo constitucional é o artigo 37 da CRFB/1988, o qual estabelece uma série de princípios relativos à Administração Pública e que, apesar de seu caráter aberto, valida diversos diplomas legislativos que pretendam atendê-los em nome do interesse público.

Além da evolução constitucional, convém ressaltar algumas leis pertinentes ao controle de atos corruptivos. Uma das ferramentas mais interessantes para que a própria Administração Pública possa controlar seus atos são os estatutos e regimes jurídicos de seus servidores. No âmbito federal, por exemplo, a Lei Complementar Nº 8.112/1990 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, trazendo uma série de normas que variam desde o comportamento de urbanidade com o público e entre os próprios servidores até procedimentos para instauração de sindicâncias e processos administrativos, com o viés de esclarecer quais são os comportamentos intoleráveis pela Administração e de que forma eles serão investigados e julgados no âmbito administrativo.

No entanto, a Lei Nº 8429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de man-

³⁴ Brasil. *Constituição brasileira de 1934*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm] Acesso em: 14/01/2016.

³⁵ Brasil. *Constituição brasileira de 1946*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm]. Acesso em: 14/01/2016.

dato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, prepondera no âmbito judicial, municiando os agentes policiais e membros do Ministério Público para investigar e denunciar atos corruptivos em desconformidade com o referido diploma legal.

A Lei Nº 8429/1992, chamada de Lei da Improbidade Administrativa, é embasada no artigo 129, inciso III, da CR/1988, e confere legitimidade ao Ministério Público para agir na defesa da moralidade administrativa, na área cível, sem prejuízo das pessoas jurídicas interessadas.

Apresentados os principais instrumentais legais do sistema de controle dos atos administrativos e da moralidade administrativa, interessa observar o significado do termo corrupção. Há diversos enfoques a serem dados, conforme os valores de cada grupo social. Sob o prisma léxico, múltiplos são os significados do termo corrupção, expressão que se origina do latim *corruptione*, que dá a ideia de corromper, que por sua vez significa decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, devassidão, suborno ou peita, chegando-se até a afirmar que suas raízes se insinuam no cerne da alma humana, eis que os atos que a caracterizam se encontram ligados a uma fraqueza moral. Assim, a corrupção tanto pode indicar a ideia de destruição como a de mera degradação, ocasião em que assumirá uma perspectiva natural, como acontecimento efetivamente verificado na realidade fenomênica ou meramente valorativa.³⁶

Não se trata de fenômeno atual da sociedade moderna, eis que sua prática remonta a épocas passadas de nossa história, conforme salientam os doutrinadores. Assim, segundo Antonio Pagliaro e Paulo José da Costa Júnior,³⁷ a corrupção pública configura fenômeno antigo, que inclusive já encontrava previsão na Lei das XII Tábuas, que punia severamente condutas desonestas dos juízes, aplicando àqueles que recebiam pecúnia a pena capital, destacando que a severidade da punição era comum entre os povos da antiguidade.

Os atos de corrupção pública acabam sendo o mais elevado grau de improbidade administrativa, uma vez que o agente público, dolosamente, atua visando o benefício próprio ou alheio, num total desrespeito aos padrões normativos do sistema, quando deveria dirigir sua conduta com observância estrita

³⁶ Ferreira Filho, M. G. (2007). *Do Processo Legislativo*. (4ª Ed.) São Paulo, Saraiva.

³⁷ Pagliaro, A.; Costa Júnior, P. J. (1999). *Dos crimes contra a administração pública*. (2ª ed.) Rev. e atual. São Paulo, Malheiros.

aos princípios que regem a Administração Pública, do que se conclui que sua ação desviante configura ato ilegal e imoral, uma vez que substitui as finalidades da função pública pelo interesse particular na obtenção de alguma vantagem, seja patrimonial ou moral.³⁸

O conceito de improbidade administrativa está ligado a dois pilares fundamentais da ética pública na pós-modernidade: as noções de grave ineficiência funcional e grave desonestidade. Na raiz etimológica da expressão, reside a proteção da honra institucional no setor público, sendo que os fenômenos de má gestão pública remontam à Antiga Roma. De qualquer sorte, é na formação do Estado moderno que se consolidam pressupostos mais específicos relacionados à responsabilidade dos governantes, cujos vínculos com a sociedade demandam prestações de contas (como algo inerente à confiança). Diante disso, é importante que a apuração de atos corruptivos, ímprobos, seja calcada no exclusivo interesse público, afastando-se de questões partidárias. Isso porque poderia transparecer que, se em um determinado momento político as apurações desses atos forem maiores do que em outro contexto histórico, mais atos desviantes estariam sendo cometidos, quando na verdade o que está ocorrendo é a apuração de atos passados. Outrossim, essas falsas percepções acerca do aumento ou diminuição da corrupção não contribuem com a evolução do aparato de proteção estatal, desviando a Administração do objetivo maior de manutenção da moralidade administrativa.³⁹

Por outra perspectiva, Hegel destaca em sua filosofia do direito que os funcionários públicos constituíam o instrumento essencial à realização do Estado de Direito capazes de conter as tendências corporativas presentes na Sociedade e mesmo frear as pressões da autoridade política em absorver a soberania e o poder de forma absoluta. Na perspectiva marxista, todavia, a noção sobre a burocracia era mais pessimista e ideológica. Já a apresentação weberiana chama a atenção para o fato de que o mundo oriental não contou nunca com uma gestão racional dos interesses públicos, dando o exemplo da China antiga, que administrava os interesses da comunidade a partir de estruturas de poder ordenadas por famílias, grêmios e corporações. Ressalte-se que Carl

³⁸ Ferreira Filho, M. G. (2007). *Do Processo Legislativo*. (4ª ed.) São Paulo, Saraiva.

³⁹ Leal, R. G. (2013). *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. (1ª ed.) Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

Schmitt assemelha-se a Weber, uma vez que o autor entende a burocracia de Estado como um fator de tamanha importância a ponto de considerá-la autêntica elite criadora de autoridade e legitimidade, devendo ser incorruptível, não ter interesse algum em dinheiro e lucro, possuir alta disciplina e sentido de dever, assim como lealdade.⁴⁰

A corrupção pode atingir qualquer situação, fase ou variável dos processos de trabalho, decisórios ou executivos das instituições, ou seja, ela pode operar desde a solicitação para realizar os processos, no planejamento e concepção deles, nas suas atividades preparatórias, nas suas execuções, e mesmo no âmbito da apresentação dos seus resultados.⁴¹

Por fim, em um levantamento realizado pela FIESP, no Brasil, seria possível a realização de diversos projetos em áreas de interesse público relevante, caso a corrupção fosse erradicada, com a concretização de direitos fundamentais relativos à educação, à saúde e à habitação, por exemplo. O número de alunos matriculados na rede pública do ensino fundamental saltaria de 34,5 milhões para 51 milhões. Nos hospitais públicos do SUS, a quantidade de leitos para internação, que hoje é de 367.397, poderia crescer 89%, que significariam 327.012 leitos a mais para os pacientes. O número de moradias populares cresceria consideravelmente, passando de 3.960.000 de famílias, a atual previsão do Programa de Aceleração do Crescimento, para atender mais 2.940.371 famílias, ou seja, aumentaria 74,3%.⁴²

Conclusão

Depreende-se da análise apresentada que se deve, sobretudo, ao modelo de colonização latino-americana o fato dessa região ser incapaz de acompanhar

⁴⁰ Leal, R. G. (2013). *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. (1ª ed.) Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

⁴¹ Leal, R. G. As “(In)tensas relações entre a ética pública e a Administração Pública”. In Costa, M. M.; Leal, M. C. H. (2013). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. T. 13. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, p. 305.

⁴² Fiesp. *Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano*. Disponível em: [http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/]. Acesso em: 14/01/2016.

o desenvolvimento de outros países do continente, como Estados Unidos e Canadá. Não é possível atribuir a uma incompetência genética ou cultural sua dificuldade em administrar de forma eficiente a estrutura estatal.

Outrossim, o interesse público, genuíno objetivo do Estado, sempre deverá ser observado e explicitado, uma vez que o dever de civilidade proposto na filosofia política de Rawls não se contenta com a escolha pública correta, mas com o acréscimo da publicização e do consenso sobre essa escolha. Para que a América Latina alcance esse grau de consciência coletiva, separando as escolhas públicas das privadas, é necessário, em teoria, um conjunto de políticas educacionais e de práticas pedagógicas que estimulem o comportamento probo e responsável da sociedade.

Nesse sentido, compreende-se que o Estado atuante e garantidor de uma existência digna aos seus cidadãos não pode ser substituído por um mero figurativo. Desistir do dirigismo constitucional, teoria constitucional que embasou a própria Constituinte de 1987-1988, é desistir da própria constituição promulgada, não sendo, portanto, uma opção ao Estado brasileiro. Até porque, não são as políticas sociais que engessam e defasam o Estado, mas suas estruturas e práticas arcaicas que o fazem. Assim, ampliar mecanismos de participação dos cidadãos nas escolhas públicas que permitam a transparência da atuação estatal, com eventual punição aos atos corruptivos, é um meio mais eficaz e menos traumático de construir um modelo de Estado eficiente e garantidor do desenvolvimento humano.

Por fim, ressalte-se que o presente ensaio aponta para a necessidade de implementação de uma atuação estatal embasada na razão pública rawlsiana, desmitificando a crença internacional de que a América Latina é “biologicamente” corrupta. Diante disso, espera-se ter contribuído para cumprir o papel que cabe à academia, qual seja, acirrar o debate, refutar determinados mitos e teses equivocadas, explicitar as divergências, tudo com base em um pensamento crítico alternativo.

Bibliografia

Andrenacci, L.; F. Repetto. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latino-americana*. Disponível em: [http://www.rau.edu.uy/fcs/dts/Politicassociales/Andrenacci_Repetto.pdf]. Acesso em: 13/01/2016.

Banco Mundial. (2000). *World Development Report 2000/2001: attacking poverty*. Washington, D. C, Oxford University Press.

Bobbio, N.; Bovero, M. (1987). *Sociedade e estado na filosofia política moderna*. (2. ed.) São Paulo, Brasiliense.

Brasil. *Constituição brasileira de 1934*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm]. Acesso em: 14/01/2016.

Brasil. *Constituição brasileira de 1946*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm]. Acesso em: 14/01/2016.

Brasil. *Lei Nº 8666/1993*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm]. Acesso em: 13/01/2016.

Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito administrativo*. (25. Ed.). São Paulo, Atlas.

Ferreira F., Gonçalves, M. (2007) *Do Processo Legislativo*. (4. Ed.) São Paulo, Saraiva.

FIESP. *Custo da corrupção no Brasil chega a R\$ 69 bi por ano*. Disponível em: [<http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>]. Acesso em: 14/01/2016.

Fiori, J. L. “Globalização, hegemonia e império”. In: Tavares, M. da C.; Fiori, J. L. (Orgs.). (1998) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 87-150.

Fleury, Sônia. *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*. Nueva Sociedad, Nº 156. Disponível em: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf]. Acesso em: 13/01/2016.

Gargarella, R. (2012). *As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*. São Paulo, Martins Fontes.

Leal, R. G. (2013). *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. 1º ed. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

Leal, R. G. “As (In)tensas relações entre a ética pública e a Administração Pública”. In Costa, M. M. M.; Leal, M. C. H.. (2013). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. T. 13. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, p. 305.

Marinela, F. (2012). *Direito Administrativo*. 6. Ed. Niterói: Impetus.

Mello, C. A. B. (2009). *Curso de Direito Administrativo*. 26. Ed., São Paulo: Malheiros Editores.

Nascimento, A. F.; Reis, C. N.. “Os programas de transferência de renda condicionada na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém”. *Revista Políticas Públicas*, São Luis, vol. 13, N° 2, p. 186, julho/dezembro 2009. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wjdvZtXyGkJ:www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php%3Fid_publicacao%3D205+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br]. Acesso em: 21/11/2015.

Pagliari, A. y Costa Júnior, P. J. (1999). *Dos crimes contra a administração pública*. 2. ed., rev. e atual. São Paulo, Malheiros.

Rawls, J. (2000). *O liberalismo político*. (2ª Ed.) São Paulo: Ática.

Rawls, J. (2001). *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes.

Ribeiro, D. (2007). *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. São Paulo: Companhia das letras.

Sarmento, D. (2006). *Direitos fundamentais e relações privadas*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Lumen Juris.

Stiglitz, J. E. (2002). *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo, Futura, p. 39.