

Direitos em crise: o lado obscuro da corrupção e as dificuldades impostas à consecução do estado social¹

João Marcelo Negreiros Fernandes²

RESUMO

Não obstante a corrupção figurar como um dos assuntos mais estudados em vários países do globo, até o momento não se trilhou um caminho para sua completa erradicação. Ao assumir o fenômeno como fator de violação a direitos sociais, busca-se, com base no contexto brasileiro e amparado por elementos gráficos e estatísticos, compreender seus efeitos nocivos à população, bem como destacar a participação dos órgãos de justiça, a exemplo do Ministério Público, no que se refere à implementação de medidas de prevenção e sanção de comportamentos corruptos.

Palavras-chave: *Corrupção. Direitos sociais. Estado de direito. Ministério Público.*

1 INTRODUÇÃO

A corrupção, fenômeno de vasta amplitude e de difícil precisão conceitual, gera consequências graves ao patrimônio do Estado, à estabilidade das instituições e à governabilidade democrática. Desse modo, pode-se afirmar que possui um impacto destrutivo sobre o

¹ Data de Recebimento: 12/08/2019. Data de Aceite: 20/09/2019.

² Advogado. Doutorando em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (ES). Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (ES). Graduado em Direito (UNIFOR). Professor de Direito Constitucional e Ciência Política do Centro Universitário UNIFAMETRO. E-mail: jmnfernandesadv@gmail.com

tecido social, vulnerando direitos previstos na Constituição ao criar obstáculos de acesso a serviços e a recursos públicos indispensáveis à concretização dos objetivos do Estado social.

O presente artigo surge com o escopo de fornecer elementos para a continuação do debate. Sob esse prisma, discorre, num primeiro momento, sobre a compreensão terminológica de corrupção a partir das discussões travadas em obras jurídico-políticas; na sequência, examina o impacto do fenômeno sobre os direitos sociais e os prejuízos daí advindos, tendo por base ferramentas estatísticas e gráficos centrados na realidade brasileira; por fim, destaca o papel de articulação das instituições de justiça, sobretudo o Ministério Público, no combate à corrupção, pondo ênfase aos desafios relativos à responsabilização civil e criminal dos sujeitos corruptos.

2 UMA VISÃO TEÓRICA E INQUIETANTE SOBRE A CORRUPÇÃO

Antes de prosseguir, porém, há de se ressaltar que o enfoque traçado neste texto é mais modesto que a tentativa - certamente em vão - de construir um conceito perfeito com relação à corrupção, o que tem sido objeto de intensos e infundáveis debates no campo das ciências jurídicas e sociais. Busca-se, na verdade, uma conceituação com a qual se possa associar à transgressão de direitos, trazendo à tona uma reflexão acerca da crise do estado social brasileiro.

Desse modo - e movido por um elevado grau de certeza metodológica - a estratégia melhor adotada para compreender os atos qualificados como corruptos³, em nenhum momento, pode se distanciar do exame de cinco elementos básicos que auxiliam na identificação e formulação de uma noção mais adequada aos objetivos do presente trabalho. Compete, desta forma, fazer referência a Jorge F. Malen

³ Sobre atos corruptos, a Convenção Anticorrupção das Nações Unidas fornece uma lista ampla e recente entre os quais destaca-se: suborno, malversação/peculato, tráfico de influências, abuso de funções, enriquecimento ilícito.

Seña (2017, p. 43), pois esclarece com precisão que:

Haverá corrupção se, em primeiro lugar, a intenção dos corruptos é obter um benefício irregular, não permitido pelas regras do sistema. Em segundo lugar, a pretensão de conseguir alguma vantagem na corrupção se manifesta através da violação de um dever institucional por parte dos corruptos. Em terceiro lugar, a corrupção se mostra como uma deslealdade à instituição a qual se pertence ou na que se presta serviços. A consciência dessa deslealdade faz com que, em quinto lugar, os atos de corrupção tendam a ocultar-se, isto é, sejam cometidos em segredo ou num contexto de discrição.

Com base nas premissas anteriormente expostas, o esquema conceitual em torno das práticas corruptas pode ser descrito de acordo com a lógica decorrente de um cálculo econômico, associado à ação coordenada e estratégica de atores no âmbito das instituições (comportamento rent-seeking), pondo seriamente em perigo diversos recursos públicos e interesses coletivos. A este propósito, e consoante reforça Fernando Filgueiras (2009, p. 396):

A corrupção é explicada por uma teoria da ação informada pelo cálculo que agentes racionais fazem dos custos e dos benefícios de burlar uma regra institucional do sistema político, tendo em vista a natural busca por vantagens. Basicamente, a configuração institucional define sistemas de incentivos que permitem aos atores acumularem utilidades. Uma postura rent-seeking, que é esperada quando as instituições permitem que um agente burle as regras do sistema, ocorre quando ele maximiza a sua renda privada em detrimento dos recursos públicos.

Aliás, uma observação útil consiste em reconhecer que o agente corrupto, pertencente às estruturas da burocracia estatal (políticos, magistrados, funcionários administrativos, etc.) ou particulares (diretores de empresas, professores universitários, etc.), abusa intencionalmente de um sistema de normas com o desígnio de alcançar benefícios indevidos em troca de decisões que favoreçam

interesses privados que não os conseguiria, caso respeitasse o marco normativo.

Por certo que comportamentos corruptos ocorrem na interface entre os setores público e privado, suscitando oportunidades de ganhos econômicos indevidos. Nessa ordem de ideias, a incidência e o nível de corrupção dependeriam, na visão de Rose-Ackerman, de três pontos: (a) o benefício potencial do ato para o transgressor; (b) o risco de ser descoberto e punido; e ainda (c) o poder relativo entre corruptores e corrompidos (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 59).

Com efeito, não se nega, desde algum tempo, a fatídica relação entre corrupção e impunidade e, via de consequência, entre aquela e violação a direitos humanos. Tal assertiva pode ser extraída do conteúdo normativo da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que dispõe que o referido fenômeno debilita a democracia e o estado de direito, dá pé a violações dos direitos humanos, distorce os mercados, deteriora a qualidade de vida e permite o florescimento da delinquência organizada, o terrorismo e outras ameaças à segurança humana⁴.

Com isso, não há dúvidas de que práticas corruptas transgridem diretamente direitos de pessoas e de grupos (incluídos os vulneráveis como imigrantes, pobres, refugiados, etc.), agravando problemas sociais preexistentes. É evidente que abalam a gestão de recursos públicos e dificultam a capacidade dos governos em cumprir metas de saúde, educação, segurança, emprego, moradia, lazer, ou seja, componentes essenciais à consecução de um Estado social.

Portanto, em que pesem todos os esforços tendentes à delimitação conceitual do que seja corrupção, seguramente o lado mais preocupante que envolve toda a discussão - e que tem sido objeto de instrumentos normativos e recomendações por parte de organizações internacionais -, reside no seu impacto cruel à efetivação dos direitos sociais (comumente classificados pela doutrina como de segunda

⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/2YwgUzf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

dimensão), o que conduz a análise do contexto social brasileiro atual.

3 CORRUPÇÃO, DIREITOS SOCIAIS E CRISE DO ESTADO BRASILEIRO

Em pesquisa divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), e ao se depararem com a pergunta sobre quais seriam os principais problemas enfrentados pelo Brasil, 55% dos entrevistados indicaram a corrupção como uma das preocupações centrais do Estado, ficando atrás tão somente do desemprego. E, ao verificar os dados de 2016, percebe-se que o fenômeno teve um crescimento expressivo em comparação aos outros temas presentes na lista.

Tabela 1. Principais problemas citados pelos brasileiros (2016-2017)

PROBLEMAS	2016		2017	
	%	RANKING	%	RANKING
Desemprego	52%	1º	56%	1º
Corrupção	40%	3º	55%	2º
Saúde	48%	2º	47%	3º
Segurança pública/ violência	33%	4º	38%	4º
Qualidade da educação	14%	5º	13%	5º
Custo de vida/ preços/ controle da inflação	7%	10º	13%	5º
Drogas	13%	6º	12%	7º
Pobreza/ fome/ miséria	10%	8º	10%	8º

Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2018.

Um primeiro olhar sobre essas informações mostra que a opinião pública reconhece a corrupção como um óbice à eficiência do aparelho estatal. Além disso, o mais grave é que projetos corruptos acabam tendo reflexos sobre os outros itens da lista (desemprego,

saúde, segurança/violência, educação, custo de vida, drogas, pobreza) apontados pelos entrevistados.

Cumprido advertir, contudo, que alguns fatores podem ter atuado para elevar esse nível de percepção, dentre os quais: a exposição dos indivíduos aos diversos casos e escândalos de corrupção veiculados, principalmente, pelos meios de comunicação de massa, sem ainda desconsiderar experiências próprias e relatos de terceiros, bem como notícias extraídas da mídia.

Feitas essas considerações, o que vai interessar no momento é compreender de que modo práticas corruptas concorrem para o agravamento dos outros temas elencados na pesquisa da Confederação Nacional da Indústria, problemas que permeiam o Estado brasileiro e que ameaçam o funcionamento das suas instituições por meio da malversação dos recursos públicos.

Um estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que, em maio de 2019, o desemprego atingiu 12,3% da população, isto é, 13 milhões de brasileiros não possuem emprego formal. A tabela 2 aponta para esta situação dramática vivenciada por várias pessoas que perderam seus postos de trabalho num cenário de profunda retração da economia⁵.

Diante desse contexto, resulta oportuno reparar que a corrupção tem grande parcela de contribuição para tal situação na medida que gera distorções no mercado financeiro com a queda na produtividade/competitividade das empresas, levando a diminuição nos investimentos e a um quadro de demissões de funcionários com o claro intuito de cortar custos e evitar o colapso.

⁵ Disponível em: <<https://bit.ly/2SSdOxA>>. Acesso em: 09 de jul. 2019.

Tabela 2. Evolução da taxa de desemprego (2012-2019)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
nov-dez-jan		7,2	6,4	6,8	9,5	12,6	12,2	12,0
dez-jan-fev		7,7	6,7	7,4	10,2	13,2	12,6	12,4
jan-fev-mar	7,9	8,0	7,2	7,9	10,9	13,7	13,1	12,7
fev-mar-abr	7,7	7,8	7,1	8,0	11,2	13,6	12,9	12,5
mar-abr-mai	7,6	7,6	7,0	8,1	11,2	13,3	12,7	12,3
abr-mai-jun	7,5	7,4	6,8	8,3	11,3	13,0	12,4	
mai-jun-jul	7,4	7,3	6,9	8,5	11,6	12,8	12,3	
jun-jul-ago	7,3	7,1	6,9	8,7	11,8	12,6	12,1	
jul-ago-set	7,1	6,9	6,8	8,9	11,8	12,4	11,9	
ago-set-out	6,9	6,7	6,6	8,9	11,8	12,2	11,7	
set-out-nov	6,8	6,5	6,5	9,0	11,8	12,0	11,6	
out-nov-dez	6,9	6,2	6,5	8,9	12,0	11,8	11,6	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2019.

Por outro lado, é preocupante, no âmbito da saúde, a quantidade de recursos que poderia ter sido direcionada para aquisição de medicamentos e materiais para hospitais, ambulâncias, contratação de equipe médica, mas que foram desviados como prática de suborno e defraudação. O resultado reflete a baixa qualidade do serviço, pois a falta de infraestrutura adequada implica a negativa de acesso à saúde, direito reconhecido pela Constituição Federal⁶.

Sobre esse ponto, o Conselho Federal de Medicina observou que, nos últimos quatorze anos, 29% dos recursos federais que deveriam ser revertidos ao Sistema Único de Saúde (SUS) foram desviados do seu verdadeiro propósito. Segundo auditorias realizadas pelo Ministério da Saúde e Controladoria Geral da União, essa porcentagem retrata a existência de várias irregularidades e fraudes, o que culminou na redução drástica do orçamento destinado ao setor⁷.

⁶ A corrupção ocasiona uma paralisia na prestação dos serviços hospitalares e médicos em geral, o que implica em maiores níveis de mortalidade, bem como a queda da qualidade de vida da população local (ROCHA, 2016, p 186).

⁷ Para outras informações relacionadas ao tema, ver: <https://bit.ly/2yuVHUU>. Acesso em: 10 de jul. 2019.

Situações como essas produzem violações ao interesse coletivo e à igualdade dos cidadãos na utilização do serviço público de saúde no Brasil, visto que a ausência de verbas cria graves restrições a que a população, especialmente a de baixa renda, possa desfrutar de atendimento efetivo para a solução de problemas clínicos. Tais vulnerações a direito social de tamanha magnitude como a saúde levou Jorge F. Malem Seña (2015, p. 69) a acrescentar que:

(...) Aqui se coloca em perigo não só a saúde dos pacientes como também a igualdade que deve reinar entre todos os cidadãos. Se produz uma restrição injustificada de acesso das pessoas ao sistema de saúde, enquanto se acentua a desigualdade social marginando ainda mais todo aquele que não possa pagar a alíquota corrupta. O princípio da não discriminação perde toda a sua efetividade.

O mesmo ocorre na segurança pública, visto que ações corruptas têm provocado a falta de investimentos no setor, o que fragiliza -entre outras coisas- a organização policial. Formação deficiente dos agentes, efetivos defasados, baixos salários, servidores desmotivados com a carga excessiva de trabalho, a falta de equipamentos para garantir um bom serviço, a crise do sistema penitenciário são barreiras que rompem com os critérios constitucionais estabelecidos.

Vinculada a essa realidade, outra questão que chama atenção - e talvez não tenha sido objeto de pesquisas recentes - são os casos de práticas ilícitas por membros do corpo policial mediante o recebimento de vantagens pecuniárias para exercer ou deixar de exercer serviço previsto na atividade policial em virtude do cargo ou função, incorrendo em corrupção (por exemplo, tráfico de armas, aceitação de suborno, jogos de azar, participação com milícias, etc.).

Andréa Ana do Nascimento lembra que a corrupção na polícia pode manifestar-se internamente (dentro da corporação) quando, por exemplo, um policial paga taxas ao superior esperando ser favorecido na distribuição de tarefas de policiamento; ou externamente (contra

ou com os cidadãos) no instante em que recebe dinheiro para liberar veículo irregular, em vez de multá-lo, ou até apreendê-lo consoante o que determina a lei (NASCIMENTO, 2011, p. 59).

Exemplos como estes dão a dimensão de como o desvio de verbas traz um perigo significativo para a promoção da segurança e de políticas públicas, inviabilizando, sobremaneira, a eficiência dos serviços e incapacitando o próprio Poder Público de fazer frente à violência urbana e ao crime organizado. Descuidar dessas questões coloca seriamente em risco a confiança nas instituições democráticas, o que abre caminho para uma convulsão social no país.

Na educação, a corrupção dificulta a vida dos alunos de escolas públicas. Uma operação recente da Polícia Federal, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério Público Federal desarticulou um grupo que desviava recursos públicos e fraudava licitações em vários municípios de estados do nordeste⁸. O projeto corrupto ocorria por intermédio de empresas de “fachada” e pagamento de propina a funcionários públicos, com posterior lavagem do capital.

Os valores, na ordem de milhões e que seriam dirigidos à melhoria da qualidade da educação básica, foram revertidos, ilegitimamente, em benefício de terceiros, prejudicando os estudantes com a falta de estrutura nas escolas, ausência de professores, materiais de aprendizagem, alimentação. Inclusive, em artigo publicado pelos pesquisadores Cláudio Ferraz (PUC-Rio), Frederico Finan (Universidade da Califórnia) e Diana B. Moreira (Harvard) demonstrou-se que alunos de municípios onde a CGU descobriu fraudes no uso de dinheiro da educação tinham aprendizado pior e taxas superiores de repetição de ano e de evasão escolar⁹.

À luz dessas constatações alarmantes, é conveniente ainda abordar as respostas fornecidas a uma entrevista realizada pela Conferência Nacional da Indústria que versou sobre a relação entre

8 Para mais detalhes sobre a operação: <<https://bit.ly/334DOKL>>. Acesso em: 15 de jul. 2019.

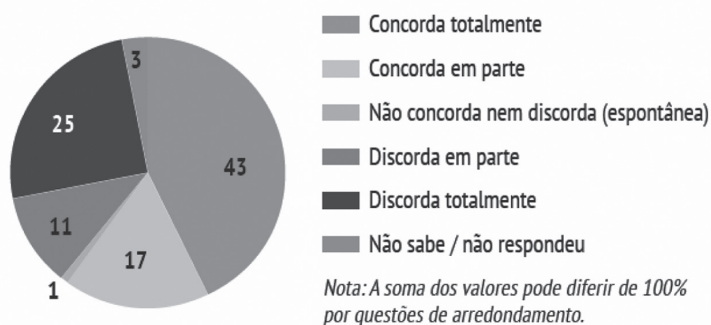
9 A respeito do importante estudo em referência, consultar: FERRAZ; FINAN; MOREIRA (2012).

corrupção e a má qualidade do ensino no Estado. Naquela ocasião, 43% dos entrevistados declararam que o fenômeno influencia negativamente a educação, enquanto que 25% discordam dessa conexão. Por certo que essa forma de expor um dos grandes problemas que assola a sociedade brasileira auxilia na percepção de que os cidadãos, em sua grande maioria, estão conscientes do caos que essa relação pode causar no país a curto e médio prazo.

Gráfico 1. Relação entre corrupção e má qualidade da educação no Brasil

O problema de corrupção no Brasil está diretamente relacionado com a baixa qualidade da Educação?

Percentual de respostas (%)



Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2018.

Nesse ponto, Leal e Schneider têm razão em sustentar que atos corruptos violam o sistema de ensino como um todo, porque rompem com critérios de justiça social que se procura instalar com a garantia do ensino. Além do que, geram distorções na prestação do serviço e impactos nas políticas públicas de inclusão social dos alunos, e em suas desenvolturas nos processos de formação e inserção no mercado de trabalho (LEAL; SCHNEIDER, 2014, p. 428).

Desde outra abordagem, o alto nível de corrupção também ocasiona maiores taxas de inflação, afetando não só o funcionamento do mercado de capitais como a expectativa dos agentes econômicos. Esta última tem efeitos deletérios sobre o crescimento do PIB, arrecadação de impostos, fluxo de investimentos, competitividade no setor produtivo, distribuição de renda, preço de bens e, fatalmente, sobre o custo de vida dos brasileiros, especialmente os mais pobres.

No campo da literatura econômica sobre a corrupção há contribuições interessantes que explicam como o mencionado fenômeno leva ao descontrole da inflação e que, ao alcançar patamares superiores ao salário mínimo fixado no país, converge para o aumento dos preços de bens básicos e, por conseguinte, para a redução do poder de compra. É evidente que tal fórmula afeta o custo de vida e impõe restrições à satisfação das necessidades da população em geral¹⁰.

Informa-se que um estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) já havia alertado para o impacto da corrupção nas contas do país, o que redundava numa piora da vida dos brasileiros. Na tabela 3, consta que as perdas econômicas e sociais estimadas com os atos corruptos representa um total de 60,2% dos investimentos públicos (em valores de 2008) e 2,29% sobre o consumo das famílias, revelando percentuais expressivos¹¹.

10 Nesse mesmo sentido, pode-se citar os trabalhos de BLACKBURN; POWELL (2011) e MATOS (2018).

11 Disponível em: <https://bit.ly/2YcroSg>. Acesso em: 23 de jul. 2019.

**Tabela 3. Custo Médio Anual da
Corrupção (consumo das famílias)**

	Parcela do Custo da Corrupção nas Contas Brasileiras
Investimento (FBCF) Total	7,40%
Investimento (FBCF) Público ¹	60,21%
Consumo Final Famílias	2,29%
Consumo Final do Setor Público	7,06%
Gasto Público em Educação ^{2*}	27,08%
Gasto em P&D (Público e Privado) ^{3**}	127,09%
Gasto Público em Saúde ^{4*}	38,91%
Gasto Público em Segurança ^{5**}	105,00%

Fonte: FIESP, 2010.

Avançando noutro terreno, um assunto que incomoda os brasileiros é o tráfico de drogas, sendo certo que tal comércio floresce mais facilmente onde se vislumbra a baixa qualidade da governança e frágeis mecanismos de controle. Outrossim, o alto grau de desigualdade social cria incentivos para a corrupção que, por sua vez, permite que grupos de narcotraficantes operem no país e comprem a proteção de agentes públicos para ocultar suas atividades ilícitas.

A título de exemplo, suponha uma organização criminosa que corrompe financeiramente um funcionário aduaneiro para que este facilite a passagem de drogas e substâncias entorpecentes, e avise ao grupo para que retire os referidos produtos ilícitos; o suborno de policiais para que evitem a prisão de pessoas ligadas ao tráfico de drogas numa favela do país; ou até um agente penitenciário que cobra valores para facilitar a entrada de drogas para presos¹².

Esses casos comprovam que droga e corrupção mantêm uma relação próxima no instante em que esta fornece os meios para a

¹² Casos assim ocorreram no Rio Grande do Sul: <https://glo.bo/2MllrXw>. Acesso em: 25 de jul. 2019.

expansão do narcotráfico em vários países, incluindo o Brasil. Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, órgão que integra a Organização das Nações Unidas (ONU), a riqueza e o poder de organizações de drogas excedem aos governos locais, minando toda a estrutura e postulados de um Estado de direito¹³.

Por outra parte, e tratando-se da coexistência entre corrupção e fome/pobreza/miséria, estudos provenientes do Fundo Monetário Internacional (FMI) sinalizam que o fenômeno enfraquece a capacidade de um Estado de tributar, o que vai degenerar os cofres públicos. Também distorce os gastos do governo, prejudicando investimentos na saúde e na educação, fazendo com que as pessoas com menor poder aquisitivo, e que necessitam mais dos serviços públicos, vejam-se limitadas em suas oportunidades econômicas, acirrando o grau de pobreza¹⁴.

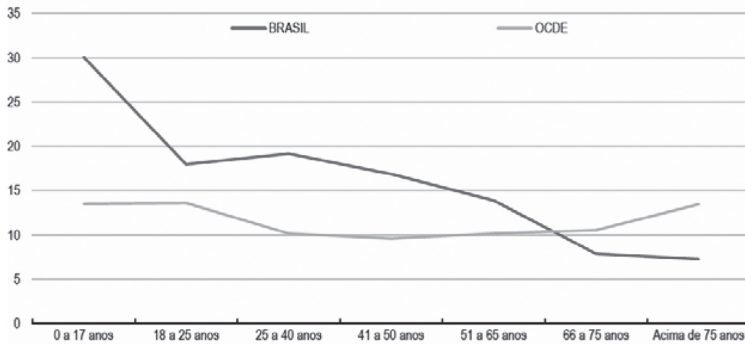
Nesse sentido, não se pode perder de vista que a dimensão generalizada dos atos corruptos levada a cabo por organizações criminosas debilita as instituições, e altera os incentivos dos agentes de mercado para investir em setores econômicos. Seguindo esse raciocínio, é inevitável não considerar que os custos de se empreender e dos bens que dependem de serviços públicos fiquem mais onerosos, comprometendo diretamente a renda dos cidadãos.

Como consequência desse efeito da corrupção na renda, sobretudo a dos mais pobres, não seria equivocado admitir que ela afeta o nível de pobreza no país. Sobre isso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exibiu dados preocupantes que mostram que o empobrecimento é mais elevado entre a população jovem, muito em razão da desigualdade social e da falta de possibilidades econômicas criadas pelo círculo da corrupção.

13 A íntegra desse importante estudo está disponível em: <https://bit.ly/2Tnl4l7>. Acesso em: 27 de jul. 2019.

14 Sobre o relatório, consulte: <https://bit.ly/2ZkiY7W>. Acesso em: 30 de jul. 2019.

Gráfico 2. Taxa de pobreza relativamente alta entre os jovens no Brasil



Fonte: Banco de Dados de Distribuição de Renda da OCDE, 2018.

Pois bem, se é verdade que a corrupção impacta significativamente no aumento da desigualdade social, fomentando verdadeiros abismos entre os cidadãos, e elevando a indiferença humana, mostra-se oportuna a seguinte pergunta: seria possível argumentar que a desigualdade também favorece e estimula comportamentos corruptivos numa dada sociedade?

Uma breve revisão de importantes contribuições teóricas que exploram a relação entre essas variáveis, a exemplo de Begovi¹⁵, demonstram que a corrupção tende a manter e causar desigualdades na distribuição de renda. De outro lado, esta última traz uma descrença social no governo e, mais amplamente, nas instituições, estimulando a racionalização da corrupção como práxis legítima para compensar desigualdades ou até para reforçá-las (BEGOVI, 2006, p. 2)¹⁵.

You e Khagram também entendem que desigualdade gera mais corrupção, pois em sociedades desiguais tanto classes ricas, como pobres, podem ser levadas a avistar atos corruptos como aceitáveis.

¹⁵ Destaca-se que a desigualdade afeta o modo como a corrupção é percebida entre os membros de uma sociedade.

Repare que onde grupos marginalizados são privados de serviços básicos (educação, saúde, etc.) há maior probabilidade de incidirem em corrupção, ou até serem vítimas de extorsão pela burocracia para usufruírem de tais serviços. (YOU; KHAGRAM, 2005, p 138).

Demais disso, um maior nível de desigualdade social conduz ao clamor por medidas redistributivas no Estado, o que vai ao encontro do interesse das elites que usam do poder econômico para defender seus interesses. Não raras vezes empregam vultosas quantias com o escopo de influenciar decisões de governo, direcionando-as para a satisfação de conveniências pessoais, assim como se valem de suborno para influir em processos legislativos em curso, ou até, na compra de decisões judiciais que lhe sejam favoráveis (YOU; KHAGRAM, 2005, p. 139).

À vista dessas evidências, infere-se que corrupção e desigualdade social se reforçam mutuamente, acarretando uma espécie de retroalimentação entre comportamentos corruptos, repartição desigual do poder na sociedade e distorções na distribuição de riqueza. Estar-se-á, portanto, diante de um grave e caro obstáculo ao desenvolvimento nacional e à efetivação de direitos sociais, sendo certo que a superação da questão deve passar pela reconstrução do Estado brasileiro com o reforço das instituições de controle e o aperfeiçoamento da burocracia pública.

4 REPRESSÃO À CORRUPÇÃO E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em termos de combate ao fenômeno, o controle judicial assume uma lógica importante e baseada em ações cíveis (ação civil pública e improbidade administrativa) e penais, por citar os crimes previstos nos artigos 317 e 333 do Código Penal, respeitando-se as regras de direito processual. Se comprovadas ilegalidades contra a administração pública, a decisão final resulta, no primeiro caso, na restituição

dos danos ao Erário com a perda da função (servidores públicos); e no segundo, na aplicação de penas privativas de liberdade, ou restritivas de direitos.

Importa salientar que, antes da propositura de uma ação judicial, existe todo um conjunto de atos investigativos e coordenados entre instituições que têm reconhecidamente competência fiscalizatória, dentre as quais, pode-se mencionar: Polícia Federal, Poder Legislativo (Comissões Parlamentares de Inquérito), Tribunais de Contas da União¹⁶ e Ministério Público. Esses atores têm conjugado esforços na apuração das responsabilidades de agentes públicos e privados em fraudes e irregularidades contra a gestão governamental no país.

Assim, uma vez constituído o conteúdo probatório suficiente à instrumentalização do requerimento cível ou da denúncia, observa-se que o Ministério Público (MP), embasado nas competências constitucionais que lhe são confiadas e nas atribuições da Lei nº 8.625/1993, tem sido assumido uma posição de protagonismo no processo de judicialização perante os órgãos do Poder Judiciário. Nos dias atuais, é realmente difícil pensar na luta contra a corrupção e na aplicação de mecanismos repressivos sem a participação do MP, tanto federal como estadual¹⁷.

Para atuar nessa frente, sua estrutura se volta à consecução dos fins do art. 129 da constituição, onde se realça a titularidade da ação penal, o respeito aos poderes e serviços públicos, a tutela dos interesses transindividuais, do patrimônio público e da moralidade administrativa, campo em que detém o inquérito civil. O MP também

¹⁶ No Brasil, os Tribunais de Contas estão presentes nas esferas federal, estadual e municipal. No plano federal, o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional juntamente com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). No âmbito estadual, o controle externo será exercido pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Na esfera municipal, o controle externo será exercido pela Câmara Municipal de Vereadores com o apoio dos Tribunais de Contas Estaduais (ou pelos Conselhos de Contas dos Municípios).

¹⁷ O Ministério Público foi grande o responsável por introduzir a tese da criminalização da corrupção no Brasil, vinculando-a a questão do crime organizado. No caso do mensalão, ela ganhou forte reverberação da mídia quando da denúncia do Inquérito nº 2.245 da Procuradoria-Geral da República, que afirmou a existência de uma sofisticada organização criminosa que se estruturou profissionalmente para a prática de crimes como peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, além de outras fraudes (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 26).

desempenha atos extrajudiciais que englobam providências e esclarecimentos sobre atos lesivos a ordem pública.

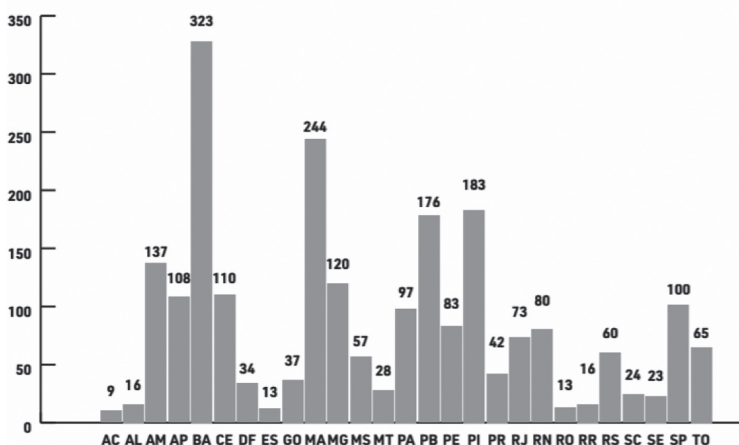
Nesse sentido, observa-se as colocações de Odete Medauar (2012, p. 165):

A atuação de controle extrajudicial recai sobre as autoridades, entes e órgãos públicos em todos os níveis da Federação brasileira, que resulta na adoção de medidas de instauração de inquérito civil público, emissão de recomendações, expedição de relatórios e realização de termo de ajustamento de conduta com os infratores. (...) Os mecanismos extrajudiciais e as funções extrajudiciais desempenhadas pelos representantes do Ministério Público são meios alternativos de resolução de conflitos, mas não exclui sua utilização como procedimento preparatório para atuação judicial.

Para se ter uma ideia mais clara da sua presença no controle da corrupção, em 2017, o número de ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal (MPF) aumentou significativamente. Ao todo foram 2.371 ações, distribuídas entre as várias unidades federativas contra agentes públicos, gestores, ex-gestores e servidores, além de particulares que se beneficiaram de atos irregulares e causaram prejuízos aos cofres públicos¹⁸.

18 Relatório disponível em: <<https://bit.ly/317b0zu>>. Acesso em: 02 de ago. 2019.

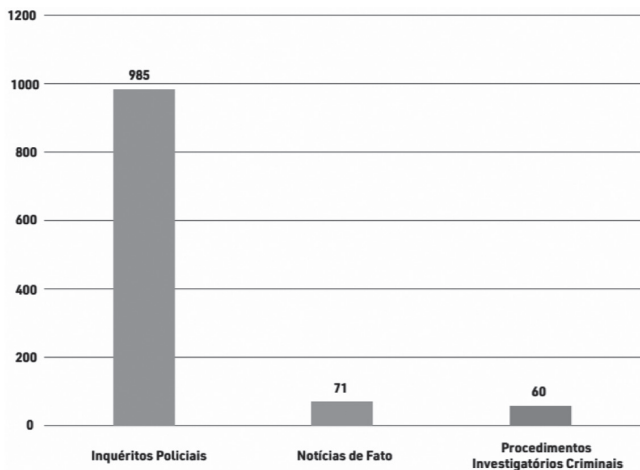
Gráfico 3. Quantidade de ações de Improbidade Administrativa ajuizadas em 2017 por UF



Fonte: Ministério Público Federal, 2018.

Outro ponto que merece destaque consiste na quantidade de denúncias apresentadas pelo Ministério Público Federal ao Poder Judiciário, as quais se encontram, no gráfico 4, separadas em função dos procedimentos de investigação com início no ano de 2013. Do total de 1.116 denúncias - o que se revela um número bastante expressivo-, 985 delas foram propostas tendo por base inquéritos policiais, o que sugere a ação coordenada entre o MPF e a Polícia Federal.

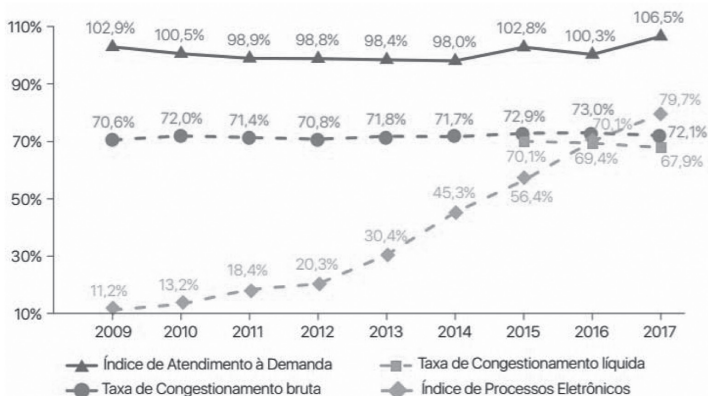
Gráfico 4. Quantidade de denúncias relacionadas a atos de corrupção em 2017



Fonte: Ministério Público Federal, 2018.

Entretanto, números do Conselho Nacional de Justiça em relação a 2017 confirmam a percepção de que entraves (excesso de processos e recursos) contribuem para o aumento considerável da taxa de congestionamento, isto é, processos pendentes de solução. Sem desconsiderar o sucesso da Operação Lava Jato, que conta com várias condenações de políticos e empresários em diversos estados, mas a realidade de outros processos acaba sendo diferente.

Gráfico 5. Taxa de congestionamento (2009-2017)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

Registre-se que, muito embora seja expressiva a atuação do órgão ministerial por meio do ingresso de uma ampla quantidade de ações de improbidade administrativa, e de denúncias por delitos de corrupção direcionadas à apreciação do Poder Judiciário, o ritmo de julgamentos ainda é considerado lento, com sentenças de mérito que podem tardar anos, ou até mesmo décadas, podendo inclusive concorrer para o instituto da prescrição em diversos desses crimes.

A este respeito, vale explicar que não significa que os juízes brasileiros são ineficientes. Conforme o CNJ, o Índice de Produtividade dos Magistrados tem crescido desde 2014, com elevações anuais. Em três anos, houve um crescimento de 7,3%, alcançando 1.819 processos solucionados por ano, o que equivale a uma média de 7,2 casos resolvidos por dia útil do ano¹⁹.

Sucedede que, em se tratando do Judiciário brasileiro, se requer maior celeridade em função do grande número de litigiosidade que

¹⁹ Disponível em: <<https://bit.ly/2R0ZMsn>>. Acesso em: 05 de ago. 2019.

se apresenta a cada ano. As taxas de congestionamento em 2017 mostram o percentual de 73% para as ações penais e 60,5% para as ações não criminais (casos cíveis), além de 88,5% nas execuções penais privativas de liberdade.

Tabela 4. Taxa de congestionamento por tipo de processo, ano 2017

Classificação	Taxa de Congestionamento
Conhecimento Criminal	73,0%
Conhecimento Não-Criminal	60,5%
Total Conhecimento	62,5%
Execução Fiscal	91,7%
Execução Extrajudicial não fiscal	85,0%
Execução Judicial Não-Criminal	70,7%
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	67,0%
Execução Penal Privativa de Liberdade	88,5%
Total Execução	86,4%
Total Geral	72,1%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

Uma leitura crítica dessas estatísticas leva inevitavelmente a um questionamento sobre a capacidade do Judiciário em fornecer respostas rápidas na solução dos vários problemas que lhe são submetidos, o que, ademais, impactou na avaliação da população sobre a justiça. Dados coletados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) revelam que a confiança da opinião pública no Poder Judiciário caiu 10 pontos percentuais, passando de 34%, em 2013, para 24%, em 2017²⁰.

Não por acaso um dos aspectos mais considerados para as respostas foi a morosidade na prestação jurisdicional no Brasil. Ainda de acordo com a pesquisa da FGV, no primeiro semestre do ano de 2017, 81% das pessoas entrevistadas responderam que a instância

²⁰ Relatório ICJBrasil da FGV disponível em: <<https://bit.ly/2FDJmjv>>. Acesso em: 08 de ago. 2019.

judicial resolve os litígios de forma lenta ou muito lentamente. Insta ressaltar que 73% dos respondentes ainda avaliaram que a referida instância é pouco ou nada competente para solucionar os casos.

Por fim, à vista dos pontos anteriores, não há como ignorar certos desafios a serem superados pela administração de justiça quanto ao controle da corrupção. Dentre eles, nota-se a necessidade urgente em obter uma prestação jurisdicional realmente capaz de alcançar a responsabilização civil e criminal de agentes corruptos em tempo razoável, configurando, assim, uma garantia essencial do Estado Democrático e da defesa dos direitos sociais no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção possui inúmeras faces e pode se manifestar nos mais variados campos das relações sociais, sendo impulsionada por atos que respondem a certos incentivos sob o ponto de vista econômico. Tal constatação vem acompanhada dos efeitos lesivos que incidem sobre a estrutura estatal, e que debilitam direitos básicos (saúde, educação, segurança, moradia, entre outros), impedindo, assim, o Estado de resolver conflitos internos e promover o bem-estar geral.

A realidade brasileira apresenta exemplos da exteriorização do fenômeno, porquanto vários setores sociais têm sido atingidos com o desvio e esvaziamento de recursos públicos, comprometendo a execução e a qualidade de serviços à população considerada em seu conjunto. Esse quadro trágico desperta a necessidade de uma educação moral e participação da sociedade a partir da construção de um canal para informação e transparência das contas públicas no país.

Há de ressaltar que os órgãos de justiça, a exemplo do Ministério Público, têm exercido um papel sem precedentes pela defesa irrestrita de direitos e pelo fim da impunidade com relação aos crimes de corrupção. Muitas ações são intentadas com o fito de se alcançar a responsabilidade civil e penal de agentes, mas que acabam se depa-

rando com a dificuldade do Poder Judiciário em absorver a quantidade de demandas e fornecer resposta em tempo razoável.

Logo, é bem verdade que o combate à corrupção não constitui tarefa exclusiva do ente estatal, senão que exige uma interferência da própria sociedade civil. Em um regime de governo que conta com a promoção de direitos e a participação massiva e ativa da cidadania, é possível reduzir consideravelmente as possibilidades de atos corruptos, ao mesmo tempo que irá contribuir fortemente para repressão mais concreta a esses crimes pelas instituições do Estado.

RIGHTS IN CRISIS: THE DARK SIDE OF CORRUPTION AND THE DIFFICULTIES IMPOSED ON THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL STATE

ABSTRACT

Although corruption is one of the most studied subjects in several countries of the globe, so far no path has been taken towards its complete eradication. By assuming the phenomenon as a factor of violation of social rights, we seek, based on the Brazilian context and supported by graphic and statistical elements, to understand its harmful effects on the population, as well as highlighting the participation of the justice organs, such as the Public Ministry, regarding the implementation of measurements to prevent and punish corrupt behavior.

Keywords: *Corruption. Social rights. Rule of law. Public Ministry.*

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* Corrupção. Ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, IPEA, p. 07-40, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2FRMM6A>>. Acesso em: 05 de jul. 2019.
- BLACKBURN, Keith; POWELL, Jonathan. **Corruption, inflation and growth**. Economics Letters, Elsevier, v. 113, n. 3, p. 225-227, 2011.
- BEGOVIC, Boris. **Economic Inequality and Corruption. Working Paper, Center for Liberal-Democratic Studies**, Belgrade, Serbia, 2006. Disponível em: <<http://danica.popovic.ekof.bg.ac.rs/206.pdf>>. Acesso em: 01 de out. 2019.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da Sociedade Brasileira**. Brasília: CNI, ano 7, n. 41, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lv9hQA>>. Acesso em: 05 de jul. 2019.
- CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Desvios no SUS somam mais de R\$ 4.5 bilhões**. Disponível em: <<https://bit.ly/2yuVHUU>>. Acesso em: 10 de jul. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2R0ZMsn>>. Acesso em: 05 de ago. 2019.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **CGU, PF e MPF aprofundam investigação sobre desvios de recursos em municípios do Nordeste**. 11 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/334DOKL>>. Acesso em: 15 de jul. 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório de Atividades**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/317b0zu>>. Acesso em: 02 de ago. 2019.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo, FIESP, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2YcroSg>>. Acesso: 23 de jul. 2019.
- FERRAZ; Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Claudia B. **Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil**. Journal Of Public Economics, v. 96, Issues 9-10, p. 712-726, 2012.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antino-**

mia entre normas morais e prática social. Opinião Pública, Campinas, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FRIEDRICH, Carl J. **Corruption concepts in historical perspective.** In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor. (eds.). Political corruption: A handbook. New Brunswick/London: Transaction, 1999.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **RelatórioICJ Brasil.** São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2FDJmjv>>. Acesso em: 08 de ago. 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Relatório Anual do FMI.** 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ZkiY7W>>. Acesso em: 30 de jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, População).** Disponível em: <<https://bit.ly/2SSdOxA>>. Acesso em: 09 de jul. 2019.

LEAL, Rogério Gesta; SCHNEIDER, Yuri. **Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais.** Revista da AJURIS, Rio Grande do Sul, v. 41, n. 136, p. 415-435, 2014.

MALEM SEÑA, Jorge F. **Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica.** Madrid: Marcial Pons, 2017.

MATOS, Paulo. **Uma Nota sobre o Impacto da Corrupção no Endividamento dos Estados Brasileiros.** Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v.72 n.2, p. 186-195, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NASCIMENTO, Andréa Ana. **A corrupção policial e seus aspectos morais no contexto do Rio de Janeiro.** Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, ano 5, 9. ed. ago./set., p. 58-70, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2YwgUsf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU).. The United Nations Office on Drugs and Crime. **The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism.** United Nations publication, E.17.XI.11, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tnl4l7>>. Acesso em: 27 de jul. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatórios Econômicos OCDE:** Brasil. fevereiro, 2018. Disponível

em: <<https://bit.ly/2q3Ji5V>>. Acesso em: 01 de ago. 2019.

ROCHA, Lilian Rose Rocha. **Corrupção e efeitos deletérios sobre as políticas de saúde**. Revista Universitas Jus, Brasília, v. 27, n.3, p. 173-189, 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Economia política da corrupção**. In: K. A. Elliot (Org.), A corrupção e a economia global. Brasília: UnB, 2002.

YOU, Jong Sung.; KHAGRAM, Sanjeev. A. **Comparative Study of Inequality and Corruption**. American Journal Association, vol. 70, n. 1, p. 136-157, 2005.