

**GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA
E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO NO BRASIL:
ELEMENTOS PARA UM DEBATE ATUAL**

***DEMOCRATIC GOVERNANCE AND
REPRESSION OF CORRUPTION IN BRAZIL:
ELEMENTS FOR A CURRENT DISCUSSION***

João Marcelo Negreiros Fernandes

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

Resumo

O artigo aborda a relação entre corrupção e democracia, com foco na percepção da opinião pública brasileira a respeito dos seus efeitos destrutivos para o tecido social e nos modelos de controle comumente aplicados no Brasil. Para tanto, o texto se baseia em pesquisa exploratória e dados disponibilizados por instituições públicas que têm tido um importante papel no combate à corrupção, de onde se buscará compreendê-la como uma das grandes preocupações dos brasileiros, como também avaliar as principais estratégias do Estado na repressão ao fenômeno.

Palavras-chave: Corrupção. Controle. Democracia. Governabilidade.

Abstract

The article discusses the relation between corruption and democracy, focusing on the perception of brazilian public opinion about destructive effects on society and the control models commonly applied in Brazil. Therefore, the text is based on exploratory research and data provided by public institutions that have had an important role

in the fight against corruption, from which it will be understood as one of the major concerns of Brazilians, as well as to evaluate the State's main strategies in the repression of the phenomenon.

Keywords: *Corruption. Control. Democracy. Governability.*

1 INTRODUÇÃO

A corrupção, expressão ampla e de difícil precisão conceitual, gera consequências graves ao patrimônio estatal, à estabilidade das instituições e à governabilidade democrática. Desse modo, pode-se afirmar que a luta contra o fenômeno passou a integrar a agenda de prioridades do Brasil, levando atores públicos e privados a buscar ações e esforços coordenados com o fim de fazer frente à calamidade, preservando a ordem pública e os valores democráticos.

Entretanto, ao tentar compreender o referido fenômeno na sociedade brasileira, é inevitável não se deixar atrair por indagações imediatas: como reage a opinião pública frente a esse problema sistêmico no país? Existe um sentimento comum entre os brasileiros em auxiliar as instituições públicas na luta contra a corrupção? Quais os mecanismos de controle usualmente aplicados no Brasil com o fito de alcançar a responsabilização de agentes corruptos?

A tentativa de responder com propriedade a tais perguntas direciona o texto à análise de dados e gráficos estatísticos provenientes de instituições públicas que procuraram medir a reação, o inconformismo e a intolerância da população brasileira com as práticas corruptas. De outro lado, impõe-se o exame dos logros e dificuldades de órgãos (a exemplo das controladorias), do Judiciário e do Ministério Público nos campos administrativo, penal e civil.

Nesse contexto, o artigo surge com o objetivo de analisar a percepção da opinião pública sobre a corrupção e tratar sobre os meios de controle no Brasil. Sob esse prisma, realiza uma digressão conceitual do fenômeno; em seguida, examina como se posiciona a população a respeito dos perigos oferecidos pelos atos corruptos; e estuda uma tipologia repressiva no país, com o fim de investigar as instituições, as dificuldades e êxitos na luta contra agentes corruptos.

Com tal intuito, a metodologia utilizada consiste no método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa será a bibliográfica com o uso da doutrina; quanto aos fins, será qualitativa.

2 APONTAMENTOS TEÓRICOS SOBRE O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

A referência a um conceito, tal qual o de corrupção, tem atraído a atenção de cientistas sociais, tanto em razão das consequências nocivas do fenômeno para as sociedades atuais, como pela própria dificuldade em conceituá-lo. Não há uma normatividade capaz de fornecer uma definição totalizante sobre corrupção, visto que ela reflete contextos de linguagens e interlocuções práticas que se modificam com o tempo e em função de um desenho institucional.

Nesse sentido, as investigações sobre a temática encontram desde logo obstáculos em função da delimitação do próprio objeto de estudo. Tais limitações e a necessidade de medir de algum modo a percepção da corrupção contribuíram para a elaboração de índices com base em pesquisas direcionadas à opinião pública, especialistas, investidores sem, contudo, conseguir precisar eficazmente o nível de atos corruptos e as suas consequências num determinado país¹.

Sob uma perspectiva histórica, a experiência do mundo clássico revela que a expressão remonta aos escritos de importantes filósofos (a exemplo de Platão e Aristóteles) que a relacionavam com a distorção da vida social em direção a um estado geral de perversão de um regime; ao passo que Nicolau Maquiavel, Rousseau e Barão de Montesquieu a viam como degradação dos costumes e desrespeito às leis com afastamento da virtude cívica e da vida livre.

Na modernidade, se introduz o individualismo e a ideia de interesse como elementos para se alcançar uma caracterização de corrupção, assentando esta na transgressão de valores e normas por parte de um agente público ou particular.

1 Destaque-se a organização não governamental (ONG) – Transparência Internacional – que, entre outras tarefas, construiu o Índice de Percepção da Corrupção comumente utilizado em vários estudos empíricos sobre o fenômeno.

Mais precisamente, retrata a conduta vil e repugnante de um sujeito que viola deveres funcionais, com o escopo de satisfazer objetivos privados ou de terceiros, na maioria das vezes, por intermédio de relações econômicas ilícitas.

A despeito dessa compreensão, cumpre advertir que se levado a sério o estudo da corrupção, percebe-se que é algo complexo e ubíquo, manifestando-se em vários campos das relações humanas (administrativo, judicial, político, etc.). Indo além, não é fácil apresentar um sentido para o fenômeno pelo fato de que este, por sua própria natureza, mostra-se inseparável de questões relativas à moralidade pública. Conforme advertem Leal e Kaercher (2016, p. 279):

O fenômeno da corrupção, portanto, é definido como um tema amplo e difícil de compreender, em razão de abranger variados campos do conhecimento, havendo, nesse sentido, variados conceitos que esclarecem o que vem a ser esta prática. Logo, a corrupção tanto pode sugerir a ideia de destruição como a de mera degradação, assumindo uma perspectiva natural, como evento efetivamente apurado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa.

Entretanto, e para fins didáticos, pode-se reunir três grandes abordagens difundidas no plano da literatura a respeito do tema. Um primeiro grupo de estudiosos, influenciados pelo paradigma racional-legal, relacionam a corrupção com critérios legais e a atuação de agentes públicos. Para Huntington (1975, p. 72), o referido fenômeno traduz-se no “ato de autoridades públicas que se desviam de regras estabelecidas com o fim de servir a interesses particulares”.

Por outro lado, há quem defina a corrupção com base num critério estrutural funcionalista. Na concepção de Filgueiras (2004, p.129),

[...] comportamentos corruptos buscam subverter decisões coletivas com vistas a criar uma disfunção em partes estruturantes do sistema (político, econômico, entre outros), afetando a execução de regras sociais e a própria realização do interesse público compreendido como aquilo que interessa ao maior número de indivíduos.

Uma terceira corrente teórica procura explicá-la a partir de pressupostos econômicos e da ação estratégica de atores no contexto de instituições da qual participam. Segundo Rose-Ackerman (2002, p. 64), “a corrupção estaria baseada na elaboração de um cálculo racional por agentes auto interessados que examinam os custos e os benefícios de burlar as regras do sistema político, tendo sempre em vista a maximização do lucro em detrimento dos recursos públicos”.

Como se verifica, e ao tomar por base as premissas antes fixadas, os esquemas corruptos são geralmente associados ao uso de verbas públicas para satisfação de fins particulares, o que ocorre mediante violação a um sistema normativo de referência. Nessa direção, certo arranjo institucional incentivaria, em maior ou menor medida, o pagamento de propina ou suborno, reforçando a corrupção na interseção entre os setores público e privado.

Avançando na discussão, interessa observar que uma das teses mais usuais utilizada, no Brasil, durante muito tempo, para explicar a corrupção relaciona-se com o patrimonialismo. A partir deste postulado, “o fenômeno decorreria de um modelo institucional, ainda carregado de traços da colonização portuguesa, em que as relações sociais, políticas e econômicas ocorriam sem que houvesse uma separação entre o público e o privado” (FAORO, 2001, p. 23).

O patrimonialismo situaria a corrupção dentro de um modelo estatal com a presença de um estamento burocrático que centraliza o poder político em prejuízo do elemento social. Seria o resultado da relação entre Estado e sociedade em que o primeiro oprime a segunda pela reprodução de um sistema de privilégios de posições e cargos, onde a burocracia coordena e administra a ação pública sem regras impessoais e racionais. Filgueiras (2009, p. 389) anota que:

O resultado do patrimonialismo é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado.

Acredita-se que, no contexto brasileiro atual, parece ser equivocado justificar a corrupção pelo viés patrimonialista, sob pena de ignorar os projetos de modernização do aparato estatal e a racionalização administrativa do século XX, sobretudo a reforma gerencial de 1995, que teve como balizas o aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar condições que permitiram tornar democrática a relação entre Estado e sociedade.

Contudo, independentemente da abordagem que se adote em relação ao fenômeno, não se pode perder de vista que este reside num problema de Estado do qual derivam consequências bastante negativas tanto para o caráter democrático do processo político, quanto para as atitudes e comportamentos cívicos. A confiança na tomada de decisões públicas é vista como prejudicada, redundando na incapacidade estatal de prover bens e serviços em prol da sociedade.

Resulta, ademais, incontroverso que as práticas corruptas transgridem direitos de pessoas e de grupos (incluídos os vulneráveis como imigrantes, pobres, refugiados, entre outros) e fragilizam a implementação de ações coletivas, agravando problemas sociais preexistentes. Não só abalam a gestão de recursos e serviços públicos, como dificultam sobremaneira os governos em cumprir as metas sociais, afetando toda uma cultura democrática.

Seja como for, imprescindível pensar a corrupção na dimensão do Estado e da sociedade, sendo certo que as discussões mais recentes sobre o assunto têm indicado elementos que auxiliam na elaboração de uma definição voltada aos objetivos do presente trabalho: a corrupção é toda conduta desleal e ilícita que visa à malversação de recursos públicos em benefício privado ou de terceiros, colocando em sério risco as instituições e o espírito coletivo.

3 O CONTEXTO DO DEBATE E PERCEPÇÃO SOBRE A CORRUPÇÃO NO BRASIL

Para além da formulação de um conceito, importa reconhecer que o cenário de grandes escândalos pelos quais o Brasil vem atravessando nos últimos

anos, contribuiu para elevar a percepção da população acerca da gravidade da corrupção, passando esta a ser vista como um entrave ao crescimento político e social no país e, em último grau, à qualidade da democracia.

Nesse contexto, insere-se a Lava-Jato, uma das maiores operações ainda em curso no país. Deflagrada em 2014 pela Polícia Federal na cidade de Curitiba, após graves indícios de lavagem de dinheiro em seis Estados e no Distrito Federal, a citada operação revelou uma complexa rede criminoso composta por executivos da maior empresa estatal brasileira (a Petrobrás), parlamentares e diretores de empresas da construção civil (entre elas, a Odebrecht).

De modo conciso, os altos executivos da Odebrecht e de outras empreiteiras (Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, etc.) subornavam funcionários do governo a fim de obter projetos de infraestruturas licitados pela Petrobrás. Os valores presentes nos contratos originais eram modificados, de modo a garantir grandes desvios de recursos da empresa estatal e vultosos ganhos financeiros aos envolvidos no conluio criminoso, em total prejuízo do país².

Outro caso – talvez não na mesma dimensão que a Lava-Jato – consiste na operação Zelotes, iniciada em 2015 pela Polícia Federal, visando elucidar denúncias de corrupção no âmbito do Conselho de Administração de Recursos Fiscais (Carf), órgão ligado ao Ministério da Fazenda. A operação constatou a existência de pagamentos de valores a funcionários do Carf para que multas aplicadas a empresas (bancos, empreiteiras, etc.) fossem reduzidas ou até anuladas³.

Em outra fase da investigação, o Ministério Público também tomou conhecimento sobre a venda de medidas provisórias editadas com o fim de favorecer empresas em troca do recebimento de propina. Além da manipulação de decisões em processos administrativo-tributários na busca de livrar pessoas jurídicas de penalidades, os corruptos ainda atuaram na compra indevida de normativa federal para beneficiar corporações privadas com a concessão de incentivos fiscais.

2 Para mais detalhes sobre o caso: <<https://bit.ly/2SmybkL>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

3 Para mais informações, consulte: <<https://bit.ly/2Hgo4LC>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

Acontecimentos como esses, entre tantos outros ocorridos e divulgados pelos meios de comunicação (*mass media*), alimentaram, sem dúvida, uma crise política e moral sem precedentes na vida pública brasileira. Indo um pouco além, não se deve desconsiderar que a proliferação de práticas corruptas nos últimos anos produziu entre o povo um clima de mal-estar e incerteza no que se refere à classe política e aos mecanismos de controle das instituições.

Em pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), e ao se depararem com a pergunta sobre quais seriam os principais problemas enfrentados pelo Brasil, 55% dos entrevistados não hesitaram em apontar a corrupção como uma das preocupações centrais do Estado, ficando atrás do desemprego (Tabela 1). E, ao verificar os dados de 2016, percebe-se que o fenômeno teve uma alta expressiva em comparação aos outros temas presentes na lista.

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

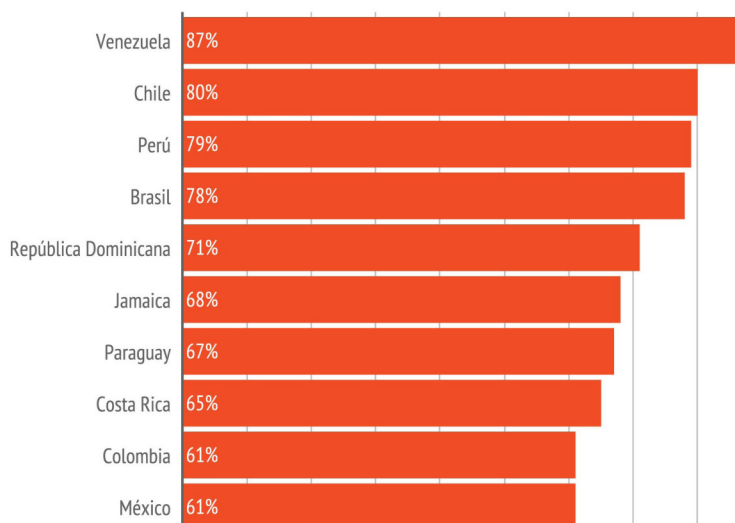
PROBLEMAS	2016		2017	
	%	RANKING	%	RANKING
Desemprego	52%	1º	56%	1º
Corrupção	40%	3º	55%	2º
Saúde	48%	2º	47%	3º
Segurança pública/ violência	33%	4º	38%	4º
Qualidade da educação	14%	5º	13%	5º
Custo de vida/ preços/ controle da inflação	7%	10º	13%	5º
Drogas	13%	6º	12%	7º
Pobreza/ fome/ miséria	10%	8º	10%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

Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2018.

Não obstante figurar como um assunto sensível e alarmante para a sociedade, parece existir um sentimento comum entre os brasileiros de que a corrupção está

aumentando com o passar dos meses. Em entrevista ao Barômetro Global da Corrupção, 78% das pessoas disseram acreditar que ela cresceu consideravelmente nos últimos doze meses (Gráfico 1) o que sugere, de certa maneira, nítidas dificuldades do Brasil na repressão aos comportamentos corruptivos⁴.

Gráfico 1. Porcentagem de pessoas que acreditam que o nível de corrupção tem aumentado



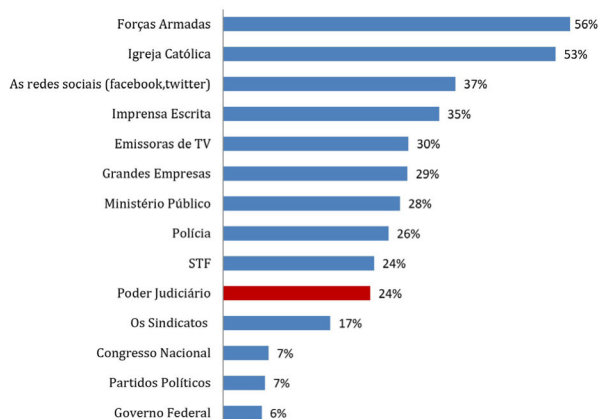
Fonte: Latinobarômetro, 2017.

Mais inquietante é que a alta no nível de corrupção tem provocado um decréscimo de confiança da população nas instituições. Essa queda, conforme o Gráfico 2, afetou drasticamente o Congresso Nacional, Partidos políticos e o Governo Federal, o que transmite a ideia de que estas instituições não vêm cumprindo suas funções com a qualidade que se espera⁵.

4 Para ver outros temas respondidos na pesquisa, consultar: <<https://bit.ly/33O7coZ>>. Acesso em: 25 ago.2019.

5 Estudo disponível na íntegra em: <<https://bit.ly/2G4reDT>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

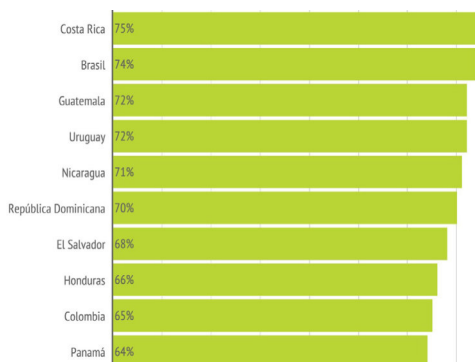
Gráfico 2. Confiança nas instituições



Fonte: RelatórioICJus FGV, 2017.

No entanto, é oportuno destacar, como se vê adiante no Gráfico 3, que os brasileiros compreendem como socialmente aceitável o ato de denunciar às autoridades públicas os casos de corrupção (74%), sendo certo que 83% dos entrevistados defendem que as pessoas comuns podem desempenhar um papel relevante, junto ao Estado, no combate ao fenômeno (Gráfico 4).

Gráfico 3. Apoio a denunciar casos de corrupção



Fonte: Latinobarômetro, 2017.

**Gráfico 4. As pessoas podem fazer diferença
na luta contra a corrupção no país**



Fonte: Latinobarômetro, 2017.

Até o momento, resulta significativo observar que os dados que foram abordados, tendo por base pesquisas recentes, são claros no sentido do aumento da corrupção nos últimos anos, sendo esse um dos problemas estruturais graves que permeiam o Estado brasileiro atual. Ao mesmo tempo, não se ignora uma forte tendência a que a participação popular, como nunca antes visto, auxilie na prevenção e combate ao fenômeno, evitando ou reduzindo os seus efeitos.

4 COMBATE À CORRUPÇÃO E MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem sido intensa a preocupação em aprimorar os instrumentos de transparência e controle burocráticos no Brasil, buscando, assim, um padrão de excelência no que tange ao funcionamento

da máquina pública. A noção de prestação de contas (denominada *accountability*)⁶ conquistou um lugar de destaque no âmbito nacional e internacional no que diz respeito ao combate a comportamentos corruptos.

No tocante às formas de controle, os teóricos costumam classificá-las em dois tipos: interno e externo. Se por um lado a Administração Pública dispõe de um conjunto de mecanismos para avaliar os atos de seus órgãos e entidades, visando identificar e também ajustar falhas de eficiência; de outro, surge a fiscalização por parte de instituições que não integram a Administração e que se dedicam a orientar e corrigir ações e procedimentos desta⁷.

O exercício *interna corporis* é específico da própria Administração e é efetuado basicamente por agências fiscalizadoras e controladorias gerais, dentre as quais se destaca a Controladoria Geral da União (CGU). Por sua vez, o controle externo é operado mais frequentemente pelo Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Polícias e a sociedade civil na vigilância e contenção de atos irregulares que vulneram o interesse público⁸.

Feita a distinção anterior, mostra-se adequado entender que o controle da corrupção e as instituições anteriormente citadas estão, na verdade, inseridas dentro de uma concepção tridimensional, integrada e cooperativa. Dessa forma, a tipologia pode ser vista sob três perspectivas distintas e que visam a proteção do

6 Define-se *accountability* como a responsabilidade dos indivíduos, agências e organizações - públicas, privadas e da sociedade civil - pela execução de seus poderes. No setor público, corresponde à responsabilidade do governante em prestar contas de suas ações, o que significa apresentar o plano de atuação, a justificativa e o procedimento.

7 Essa diferenciação de formas de controle da corrupção (interno e externo) surgiu no contexto do desenvolvimento das modernas burocracias, pautadas mais pelos procedimentos que propriamente por concepções de ordem política.

8 Também é frequente entre os autores a tipologia *accountability* vertical (fiscalização dos cidadãos com respeito aos políticos e governos) e horizontal (mútua fiscalização e controle entre órgãos públicos). Ver O'Donnel (1998).

interesse público, sendo elas: a) administrativo-burocrático; b) judicial; c) público não estatal ou social (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

4.1 Controle administrativo-burocrático e a presença de órgãos internos anticorrupção

O modelo transmite a ideia de que a racionalidade administrativa deve exercer um controle sobre seus agentes a fim de manter um padrão de eficiência e de excelente conduta ética, através do cumprimento de deveres formais, hierarquia interna e códigos legais. A ação estatal só será legítima, recorrendo a Weber, se os funcionários respeitarem os preceitos impostos pela burocracia pública, estes presentes num ordenamento de natureza administrativa.

No caso da corrupção, e visualizando a experiência brasileira, a forma de controle administrativo-burocrático tem ganhado uma grande proeminência através da atuação incessante da Controladoria Geral da União (CGU). A instituição em referência representa, sem dúvida, um verdadeiro avanço tanto na reorganização como na ampliação do controle interno, investigando e agindo para melhorar a eficiência dos gastos e, igualmente, das ações públicas.

Sua missão informa princípios e valores na promoção da transparência relativa à execução e resultados de atos de governo. Segundo a CGU, em 2018, foram recuperados aos cofres públicos R\$ 7,23 bilhões em ações de controle interno no Governo Federal⁹. Já com relação à aplicação de punições administrativas, foram demitidos, de janeiro a novembro de 2018, um total de 566 servidores federais por condutas relacionadas à corrupção no setor público (Tabela 2). O número é realmente preocupante e o maior, se comparado aos outros anos.

9 A este respeito, tem-se o estudo completo disponível em: <<https://bit.ly/2kfveYe>>. Acesso em 30 ago.2019.

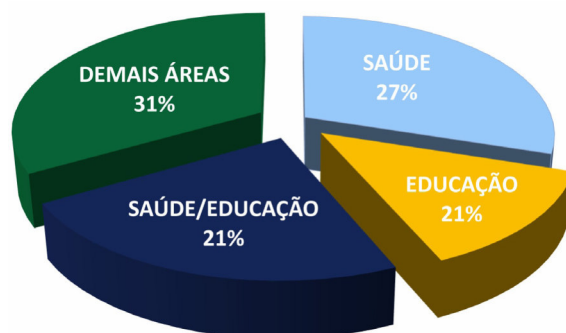
Tabela 2. Demissões de servidores e punições expulsivas por fundamentação

Fundamento*	2003 a 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ato Relacionado à Corrupção	2.702	379	363	332	344	336	371	4.827
Abandono de Cargo, Inassiduidade ou Acumulação Ilícita de Cargos	926	98	126	138	158	125	146	1.717
Proceder de Forma Desidiosa	125	12	11	9	10	19	16	202
Participação em Gerência ou Administração de Sociedade Privada	46	5	3	15	2	6	5	82
Outros	242	37	44	46	36	20	28	453
Total	4.041	531	547	540	550	506	566	7.281

Fonte: CGU, 2018.

Ademais, é certo que tais irregularidades apuradas pela CGU afetam políticas públicas e áreas importantes do Estado. A saúde e educação foram as que mais sofreram, sendo alvo de 69% dessas operações. O índice elevado pode ser explicado pelo fato de que estes setores recebem mais recursos federais, pelo que os incentivos para a corrupção acabam sendo maiores.

Gráfico 5. Principais áreas afetadas pela corrupção



Fonte: CGU, 2018.

O gráfico anterior deixa evidente o impacto da corrupção no patrimônio público e na governabilidade democrática, culminando na falta de efetivação de direitos sociais (saúde e educação). Além de marginalizar as classes mais pobres, tirando-lhes a oportunidade do acesso a todos esses serviços essenciais, conduz à carências imensas de legitimidade e de voz política.

A despeito dessas constatações, há de ressaltar o importante trabalho desenvolvido ao longo dos anos pela CGU. O controle interno do Governo Federal, a fiscalização de recursos públicos e o combate à corrupção são mecanismos burocráticos que a colocam no patamar de agência de referência a nível mundial. Nessa linha, LOUREIRO *et al* (2012, p. 55) reforçam que:

Ela centraliza o controle interno da Administração Pública Federal no Brasil e tem desempenhado papel de relevo na construção da ordem democrática brasileira, com atuação que vai além da de um mero órgão de controle interno, abarcando outras funções, como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes.

A par da necessidade de um constante aprimoramento da máquina administrativa para impedir novas formas de condutas corruptas - o que é um grande desafio imposto ao Brasil-, o empenho das controladorias administrativas (a exemplo da CGU), que atuam no controle interno da administração federal, tem tido nos últimos anos uma atuação proativa no cenário brasileiro.

4.2 Controle judicial: a responsabilização cível e criminal dos agentes corruptos

Este controle assume a lógica baseada em ações cíveis (ação civil pública/improbidade administrativa) e penais, por citar os crimes dos artigos 317 e 333 do Código Penal, respeitando-se as regras de direito processual. Se comprovadas

ilegalidades contra o Poder Público, a decisão resulta, no primeiro caso, na restituição dos danos ao Erário com a perda da função (servidores públicos); e, no segundo, em penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos.

Importa consignar que, antes do ingresso de uma ação judicial, existe um conjunto de atos investigativos e coordenados entre instituições que têm reconhecidamente competência fiscalizatória: Polícia Federal, Poder Legislativo (Comissões Parlamentares de Inquérito), Tribunais de Contas da União¹⁰ e Ministério Público. Esses atores movem esforços na apuração das responsabilidades de agentes em fraudes e irregularidades contra a gestão governamental.

Assim, uma vez constituído o conteúdo probatório suficiente à instrumentalização do requerimento cível ou da denúncia, observa-se que o Ministério Público, embasado nas competências constitucionais que lhe são confiadas e nas atribuições da Lei nº 8.625/1993, tem assumido um autêntico protagonismo no processo de judicialização perante os órgãos de justiça.

Para tanto, a sua estrutura se volta aos fins contemplados no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, 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 Ministério Público também realiza atos extrajudiciais, fora do recinto do Poder Judiciário, tal como expõe Medauar (2012, p. 55):

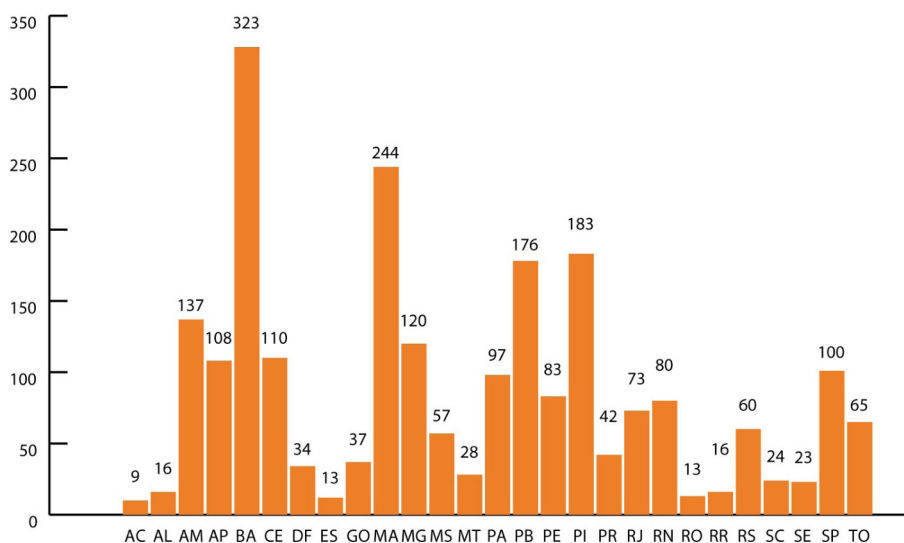
A atuação de controle extrajudicial recai sobre as autoridades, entes e órgãos públicos em todos os níveis da Federação brasileira, que resulta na adoção de medidas de instauração de inquérito civil público, emissão de recomendações, expedição de relatórios e realização de termo de ajustamento de conduta com os infratores. [...] Os mecanismos extrajudiciais e as funções extrajudiciais desempenhadas

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

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 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 muito se beneficiaram de práticas irregulares em detrimento dos cofres públicos (Gráfico 6)¹¹.

Gráfico 6. Quantidade de ações de Improbidade Administrativa ajuizadas em 2017 por UF

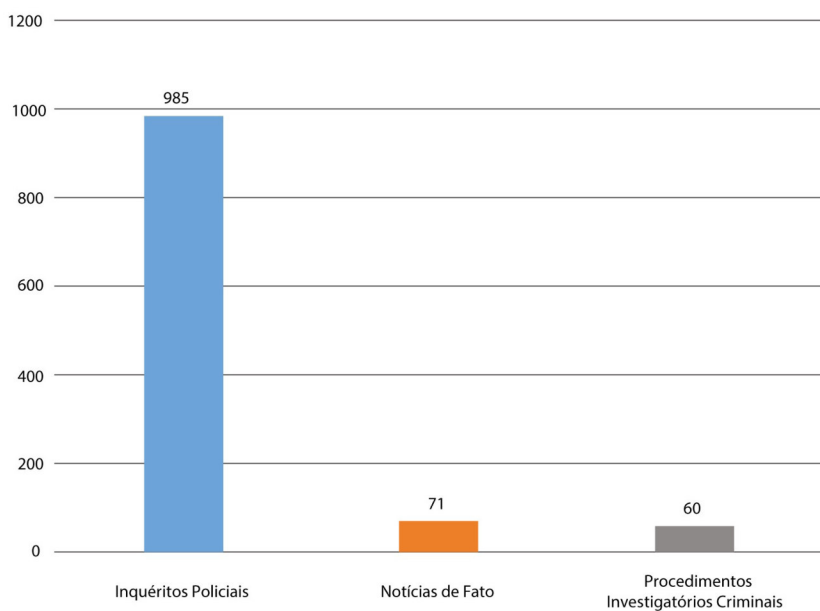


Fonte: Ministério Público Federal, 2017.

11 Íntegra do relatório disponível em: <<https://bit.ly/317b0zu>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

Outro ponto que merece destaque consiste na quantidade de denúncias apresentadas ao Poder Judiciário, que se encontram, no Gráfico 7, 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 indica a ação coordenada entre o Ministério Público Federal e a própria Polícia Federal.

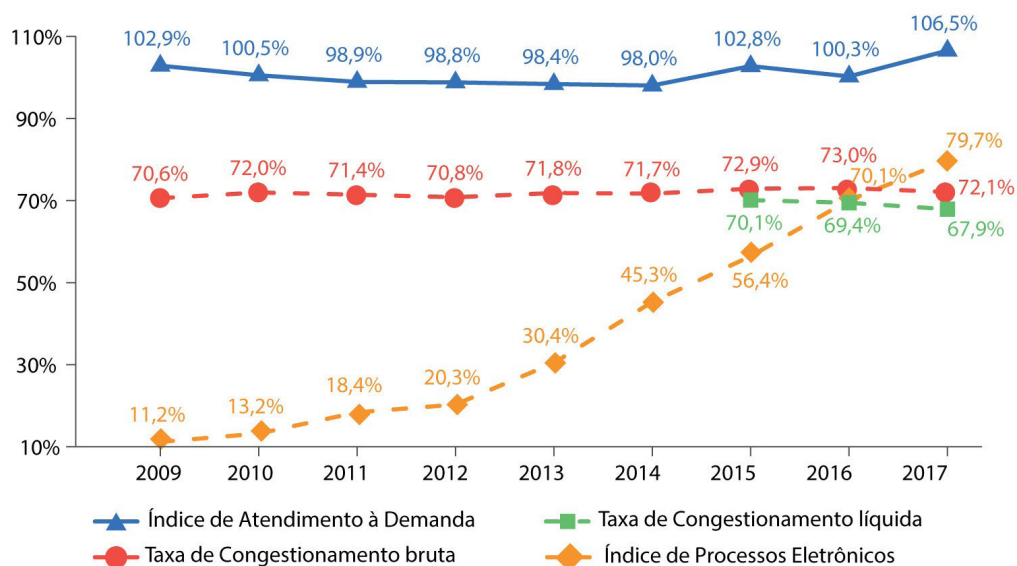
**Gráfico 7. Quantidade de denúncias em 2017
discriminadas por tipo de procedimento**



Fonte: Ministério Público Federal, 2017.

Entretanto, dados do Conselho Nacional de Justiça mostram que entraves (excesso de processos/recursos) contribuem para o aumento da taxa de congestionamento, isto é, casos sem solução final (Gráfico 8). Sem desconsiderar o sucesso da Lava Jato, que conta com condenações de políticos e empresários, a realidade de outros processos acaba sendo diferente.

Gráfico 8. Taxa de congestionamento (2009-2017)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

Observa-se que, embora seja expressiva a atuação do Ministério Público através do ingresso de uma ampla quantidade de ações de improbidade administrativa e de denúncias por delitos de corrupção com várias decisões proferidas pelos órgãos do Poder Judiciário, o ritmo de julgamentos pode ser considerado lento, com sentenças de mérito que podem demorar anos.

Com efeito, e em que pese o esforço dos juízes, a busca pela celeridade é uma constante em função do alto número de litigiosidade que se apresenta a cada ano. As taxas de congestionamento, em 2017, mostram um percentual de 73% para as ações penais e 60,5% para as ações não criminais, além de 88,5% nas execuções penais privativas de liberdade (Tabela 3).

Tabela 3. 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 dessas estatísticas leva à avaliação negativa dos brasileiros sobre a justiça, muito em razão do desejo frustrado em ver casos sobre corrupção resolvidos rapidamente. Assumindo tal perspectiva, dados da Fundação Getúlio Vargas revelam que a confiança no Judiciário caiu 10 pontos percentuais, passando de 34%, em 2013, para 24%, no ano de 2017¹².

Por fim, à vista desses pontos, não há como ignorar certos desafios a serem superados quanto ao controle judicial da corrupção no Brasil. Dentre eles, nota-se a necessidade urgente em obter uma prestação jurisdicional capaz de alcançar a responsabilização civil e criminal de agentes corruptos em tempo célere, o que configura uma garantia essencial do Estado de direito.

12 Este estudo encontra-se disponível em: <<https://bit.ly/2G4reDT>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

4.3 Controle popular: o engajamento da sociedade civil na luta contra a corrupção

Ao lado das formas administrativo-burocrático e judicial estudadas, onde se contempla a presença de funcionários do estado que atuam segundo a interpretação e aplicação da lei para sancionar comportamentos corruptos, nota-se a presença cada vez mais intensa de um terceiro modelo e que hoje é amplamente difundido nas ciências sociais: o controle público não estatal.

De início, cabe observar que o Brasil tem insistido numa modelagem de gestão que consagra a participação da sociedade civil organizada na formulação e controle do processo de implementação das políticas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos. Uma cidadania ativa é, de fato, um elemento essencial para assegurar tanto a eficiência dos serviços públicos, como obstruir a prática de ilicitudes que coloquem em risco direitos básicos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 trouxe mecanismos que permitem ao cidadão, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, §2º, CF/1988). De igual modo, usuários podem registrar reclamações sobre a prestação de serviços públicos (art. 37, §3º, CF/1988) e até propor ao Judiciário ação popular, visando anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade estatal (art. 5º, LXXIII, CF/1988).

Entre as experiências participativas, fruto desse processo de deliberação pública na ordem democrática, estão os fóruns e redes de desenvolvimento local, conselhos de políticas públicas, conferências públicas, pesquisas deliberativas etc. “Essas ferramentas legítimas de consulta popular habilitam que diferentes interesses sejam negociados em ambiente público, de tal sorte que formatam uma nova relação entre Estado e sociedade” (MILANI, 2008, p. 553)¹³.

13 No Estado brasileiro, a preocupação em se estabelecer um controle de natureza social forte e atuante no plano interno torna-se ainda maior, haja vista a extensão territorial do país e o grande número de municípios que possui.

Como dito, outra maneira de efetivar tal controle pode dar-se pelos cidadãos através do envio de sugestões, críticas, denúncias para entidades públicas, distribuídas nas três esferas de governo. Desse modo, é viável que a comunidade entre em contato, via online, com a Controladoria Geral da União e dos Estados, Ministério Público Federal e dos Estados, Tribunais de Contas da União e dos Estados para contribuir na repressão de práticas corruptas.

Sobre esse aspecto, Almeida (2012, p. 55) complementa que:

Hoje, em várias cidades brasileiras, fazem-se sentir os sintomas de experiências de gestão participativa, as quais exibem um novo sistema de gestão de políticas públicas que chama a atenção para o novo paradigma da relação Estado-sociedade, qual seja, articulação, descentralização, parceria, controle social e participação. Através desses mecanismos, buscou-se uma inversão total do padrão burocrático-institucional vigente no setor público brasileiro, o que só foi possível porque essas experiências são favorecidas por um modelo de organização política mais descentralizado, no qual a participação cidadã tem um lugar especial.

Como exemplo de combate a condutas corruptas por parte da coletividade organizada, cite-se o Instituto Não Aceito Corrupção, associação civil, nacional e apartidária, sem fins econômicos que foi fundada em 2015. A entidade foi idealizada pelo Promotor de Justiça Roberto Livianu, que capitaneou a articulação de um grupo de trinta e dois cidadãos, buscando concentrar esforços estruturados e focalizados na luta inteligente e estratégica da corrupção¹⁴.

Por certo que não se pode negar que a sociedade tem assumido cada vez mais um papel de relevância no enfrentamento do fenômeno, abrindo espaço para o debate sobre a prestação de contas e o monitoramento de políticas públicas no país. Nessa esteira, um controle com esse enfoque evidencia o tratamento da soberania popular sobre a coisa pública, estando assentada na visão de Jürgen Habermas, em procedimentos discursivos e/ou deliberativos democráticos.

14 Para mais informações, visite: <<http://naoaceitocorruptao.org.br/o-instituto/>>. Acesso em: 03 set. 2019.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa parte de uma concepção de corrupção baseada no desvio de função de agente (público ou privado) cujo intuito é a sobreposição do seu interesse sobre a esfera pública, obtendo vantagens econômicas indevidas em tal desiderato. Essa abordagem permitiu explorar dados fornecidos em pesquisas realizadas a nível nacional e internacional, que comprovam um sentimento comum de desconfiança entre os brasileiros nas instituições e nos objetivos estatais.

Nesse contexto, observa-se uma intensa atuação do Ministério Público e uma certa dificuldade do Judiciário para processar e julgar várias demandas em tempo hábil, o que além de refletir negativamente na sociedade pode reforçar a sensação de impunidade. Igualmente, tem-se uma conscientização social em contribuir com as instituições que atuam no controle da corrupção, o que fortalece o ideal democrático de preservação dos direitos e da ordem pública.

No entanto, faz-se necessária a implementação de mecanismos que garantam ainda mais a transparência no âmbito das ações estatais e uma fiscalização e punição efetiva aos agentes que insistem em transgredir a fronteira entre o público e o privado. O fomento de políticas sociais também pode consistir num passo importante para o controle da patologia, contribuindo para elucidar os danos gerados pela corrupção e criar desincentivos a essa prática.

Os resultados finais a que se chega apontam no horizonte de que a governabilidade democrática depende não apenas da elaboração de leis penais e administrativas mais consistentes e modernas, mas da interação entre Sociedade e Estado. A colaboração da cidadania, mediante denúncias e reclamações sobre irregularidades direcionadas aos órgãos públicos (administrativos e judiciais) poderá resultar numa eficiente estratégia anticorrupção.

Logo, é bem verdade que o combate ao fenômeno não constitui tarefa exclusiva do ente estatal, senão que exige uma interferência da sociedade civil. Acredita-se que 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 passo que irá contribuir fortemente para repressão mais concreta desses crimes pelas instituições do Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão participativa em administrações municipais**: as experiências de Natal e Maceió. 2006. 210f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006. Disponível em: <www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/LindijaneSBA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

AVRITZER, Leonardo. FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011, p. 07-40. Disponível em: <<https://bit.ly/2FRMM6A>>. Acesso em: 22 ago. 2019

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Retratos da Sociedade Brasileira**. Brasília: CNI, ano 7, n. 41, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Lv9hQA>> Acesso em: 25 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2R0ZMsn>>. Acesso em: 01 set. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Ações da CGU retornam R\$ 7,23 bilhões aos cofres públicos em 2018**. 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2kfveYe>>. Acesso em: 30 ago.2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <<https://bit.ly/2SmybkL>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Operação Zelotes**: primeira denúncia é enviada à Justiça. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hgo4LC>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Relatório de Atividades**. Brasília, 2017.
Disponível em: <<https://bit.ly/317b0zu>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. *A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social*. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, 2009, p. 386-421.

FILGUEIRAS, Fernando. *Marcos teóricos da corrupção*. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. *Notas Críticas Sobre o Conceito de Corrupção*. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.41, n. 164 out./dez., 2004, p. 125-148.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Relatório ICJ Brasil**. São Paulo, 2017.
Disponível em: <<https://bit.ly/2FDJmjv>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: USP, 1975.

JOHNSTON, Michael. *The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption*. **Internacional Social Science Journal**, v.48, Issue 149, 1996, p. 321-335.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994.

LEAL, Rogério Gesta; KAERCHER, Jonathan Augustus Kellermann. *Os impactos da corrupção frente à violação dos direitos humanos e de cidadania: um debate a ser compreendido*. **Revista do Departamento de Ciências Humanas**, UNISC, Rio Grande do Sul, n. 47, 2016, p. 271-278.

LOUREIRO; Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, n. 60, 2012, p. 54-67.

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

MILANI, Carlos R.S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. **Revista de administração pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio-jun. 2008, p. 551-579.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**, n. 44, 1998, p.27-54. Disponível em: <<https://bit.ly/31XMT70>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

PRITZL, Rupert F.J. **Corrupción y rentismo en América Latina**. Buenos Aires: CIEDLA, 2000.

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.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

THEOBALD, Robin. **Corruption, development, and underdevelopment**. London: MacMillan, 1990.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção**. Londres: Transparency International, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2TNvbn9>>. Acesso em: 20 ago.2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Las personas y la corrupción: America Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción.** Londres: Transparency International. Disponível em: <<https://bit.ly/33O7coZ>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción.* **Claves de Razón Práctica**, n. 56, 1995, p. 26-39.

WARREN, Mark. *The meaning of corruption in democracies.* In: HEYWOOD, Paul (Ed.). **The Routledge international handbook on political corruption.** Oxford: Routledge, 2012.

SUBMETIDO: 11/08/2019

APROVADO: 30/09/2019