

**CORRUPÇÃO SISTÊMICA, INSTITUCIONAL E ESTRUTURAL:
REFLEXÕES JUSFILOSÓFICAS**

*SYSTEMIC, INSTITUTIONAL AND STRUCTURAL CORRUPTION:
JUSPHILOSOPHICAL REFLECTIONS*

*CORRUPCIÓN SISTÉMICA, INSTITUCIONAL Y ESTRUCTURAL:
REFLEXIONES JUSFILOSÓFICAS*

Cassiano Mazon¹

Felipe Labruna²

Rafael Hamze Issa³

RESUMO

A definição de corrupção é extensa, relacionada a qualquer ação humana que compreenda alguma espécie de desonestidade, porém no presente artigo restará limitada e associada às atividades do Estado, de seus cidadãos e de seus governantes. A corrupção é derivada de práticas socioculturais bem balizadas, com destaque para o patrimonialismo, o clientelismo, o personalismo e o nepotismo, que surgem no bojo de ações egoístas dos indivíduos. Conclui-se que a corrupção é sistêmica porque envolve, normalmente, um padrão persistente, não episódico, de relacionamentos, abrangendo um conjunto recorrente de interações, obedecendo a um ciclo que se retroalimenta indefinidamente. O método utilizado constituiu-se em um exercício jusfilosófico qualitativo e interpretativo de todo o material acadêmico compilado.

1 Doutorando e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Especialista em Direito Processual Penal pela Escola Paulista da Magistratura – EPM e em Política e Gestão Governamental pela Escola Paulista de Direito – EPD. Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - UPM. É Professor Coordenador Assistente dos Cursos de Pós-Graduação em nível de Especialização em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo, Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Compliance e Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho. Advogado da São Paulo Turismo S.A. E-mail: cassimazon@gmail.com

2 Doutorando, mestre e graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista da Magistratura - EPM. Especialista em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Oficial da Reserva do Exército Brasileiro da Arma de Comunicações pelo Centro de Preparação de Oficiais da Reserva de São Paulo - CPORSP. Professor assistente voluntário do programa de Mestrado em Direito da PUCSP desde 2022. E-mail: fe.labruna@gmail.com

3 Doutor e mestre em Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Pesquisador visitante na Universidade de Paris II – Panthéon-Assas. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP. Pesquisador do Núcleo Jurídico do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Foi auxiliar voluntário de ensino nos cursos de Graduação em Direito na PUCSP e na USP. Professor convidado no Curso de Especialização em Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Compliance da Universidade Nove de Julho. E-mail: rafael.hissa@gmail.com

Palavras-chave: corrupção; estrutura; ética; instituições; sistema.

ABSTRACT

The definition of corruption is extensive, related to any human action that includes some kind of dishonesty, but in this article it will remain limited and associated with the activities of the State, its citizens and its leaders. Corruption is derived from well-established sociocultural practices, especially patrimonialism, clientelism, personalism and nepotism, which arise in the wake of the selfish actions of individuals. The conclusion is that corruption is systemic because it usually involves a persistent pattern of relationships, not episodic, comprising a recurring set of interactions, obeying a cycle that feeds back indefinitely. The method used was a jusphilosophical interpretative exercise of all the academic material compiled.

Keywords: corruption; ethics; institutions; structure; system.

RESUMEN

La definición de corrupción es amplia, relacionada con cualquier acción humana que incluya algún tipo de deshonestidad, pero en este artículo se mantendrá limitada y asociada a las actividades del Estado, sus ciudadanos y sus líderes. La corrupción deriva de prácticas socioculturales bien establecidas, con énfasis en el patrimonialismo, el clientelismo, el personalismo y el nepotismo, que surgen a raíz de acciones egoístas de los individuos. Se concluye que la corrupción es sistémica porque generalmente involucra un patrón persistente, no episódico, de relaciones, que comprende un conjunto recurrente de interacciones, obedeciendo a un ciclo que se retroalimenta indefinidamente. El método empleado constituye un ejercicio jusfilosófico interpretativo de todo el material académico recopilado.

Palabras clave: corrupción; estructura; ética; instituciones; sistema.

Data de submissão: 12/05/2023

Data de aceite: 25/05/2023

1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é fenômeno típico da contemporaneidade, já podendo ser visualizada desde a Antiguidade Clássica, no Código de Hamurabi, na Bíblia Sagrada e no Código de Manu. A expressão corrupção, etimologicamente, derivada do latim *rumpere*, que equivale a romper, dividir, gerando o vocábulo *corrumpere*, que significa deterioração, degeneração, putrefação, destruição, depravação e

alteração. Na Antiguidade Clássica, os gregos associavam a corrupção ao movimento de alteração física da natureza, destruindo uma determinada ordem natural. O estado natural das coisas correspondia à manutenção da vida em comunidade, com a participação do homem na política, vivendo através das virtudes éticas e contribuindo para a vida na *polis* (CORDEIRO, 2017).

Como soa notar, o conceito de corrupção é alargado, relacionado a qualquer ação humana que compreenda alguma espécie de desonestidade, porém no presente artigo restará limitado e concatenado às atividades do Estado, seus cidadãos e governantes. Comumente, a corrupção é identificada como suborno, nepotismo, crimes econômicos, fraudes e abuso de informações privilegiadas. Ocorre que é importante não perder de vista que a corrupção pode não só ser pública, como também privada ou público-privada. A corrupção abrange uma ampla gama de atos, podendo configurar-se mesmo em situações em que inexistam procura ou obtenção de benefícios financeiros, bem como restar presente em negócios jurídicos simulados, aparentemente lícitos.

De fato, a corrupção é exemplificada por uma gama muito ampla e diversificada de fenômenos, dos quais o suborno é apenas um tipo e o nepotismo outro. Os casos paradigmáticos de corrupção incluem os seguintes: o comissário de impostos que canaliza dinheiro público para sua conta bancária pessoal, corrompendo assim o sistema financeiro público; um partido político que garante a maioria dos votos, ao providenciar que as urnas sejam preenchidas com boletins de voto falsos, corrompendo assim o processo eleitoral; um policial que fabrica provas para garantir condenações, corrompendo assim o processo judicial criminal; vários médicos que se recusam a testemunhar contra um colega que sabem que foi negligente em relação a uma operação cirúrgica malsucedida, que levou à perda de vidas, prejudicando e corrompendo os procedimentos de responsabilização institucional; um treinador esportivo que fornece aos atletas que treina substâncias proibidas para melhorar seu desempenho, subvertendo assim as regras institucionais estabelecidas para garantir uma competição justa; um aluno de doutorado que plagia o trabalho de outras pessoas visando incrementar seu status acadêmico, dentre outras condutas (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2018, n.p.).

Os primeiros estudos em torno da corrupção datam de 1950, prevalecendo três tipos de análises: (a) funcionalista; (b) política; (c) econômica. A corrente funcionalista entende que a corrupção atingiria níveis sistêmicos em sociedades subdesenvolvidas, impedindo os processos de modernização e de desenvolvimento, com definição de uma reduzida institucionalização política, geradora de uma certa disfuncionalidade.

A partir da década de 1970, a corrupção passou a ser interpretada sob o prisma da cultura política, considerando os valores dentro da estrutura social. Contudo, fato é que não rompeu totalmente com a metodologia funcionalista. A terceira concepção de corrupção, surgida na década de 1980, e que prevalece hodiernamente, envolve uma série de configurações institucionais voltadas à maximização dos lucros dos agentes públicos. Trata-se, com efeito, da relação custo-benefício de se burlar uma regra institucional do sistema político (FILGUEIRAS, 2008).

Importante consignar que as três teorias enfocam os efeitos da corrupção, calcada nos seus custos para a economia, em detrimento da sua causa, que é institucional, social, histórica, política, econômica, possuindo também um viés filosófico e jurídico. O fenômeno da corrupção, que se erige em um sistema complexo, deve ser analisado a partir das normas regulatórias da moralidade política e das práticas sociais estruturais, institucionalizada que está na esfera governativa, bem como estruturada na sociedade, uma vez que não só contamina como constitui as relações sociais.

O ser humano é um animal político, como dizia Aristóteles, nascendo inserido em instituições ético-políticas. A vida em comunidade pressupõe a observância às leis, a participação na tomada de decisões político-econômicas e a interação do indivíduo com o outro (ARISTÓTELES, 1984). Esse pressuposto revela a finalidade natural de todo ser humano, que é a de respeito ao patrimônio público, contribuindo com a sociedade.

2 ESCORÇO HISTÓRICO, CONCEITO E CONCEPÇÕES DA CORRUPÇÃO

A corrupção é derivada de práticas socioculturais bem balizadas, com destaque para o patrimonialismo, o clientelismo, o personalismo e o nepotismo, que surgem no bojo de ações egoístas dos indivíduos que almejam seu próprio benefício em detrimento do bem comum, restando ausente uma consciência coletiva, que levam as pessoas a se galgarem acima da coletividade (SARMENTO, 2002).

Há quem sustente como causas de corrupção as seguintes: (a) natureza humana; (b) herança cultural; (c) educação; (d) desigualdade econômico-social; (e) debilidade institucional; (f) lógica do sistema capitalista (CORDEIRO, 2017).

A corrupção estaria ínsita ao ser humano, que já nasce predisposto a corromper. A herança cultural seria fruto de um processo de construção histórica da identidade nacional. Em algumas sociedades, como, por exemplo, nas nações latino-americanas, os valores éticos e morais já estariam desgastados. A educação seria visualizada sob o fundamento da proporcionalidade, na medida em que quanto maior a qualidade da educação de um país (tempo de estudo, nível de escolaridade e formação profissional), menor seriam os casos de corrupção. A desigualdade econômico-social seria responsável por estimular os indivíduos a transgredirem as normas jurídicas de comportamento, visando à transcendência de suas próprias condições econômicas e sociais. A debilidade institucional diz respeito à ausência de eficiência, presente nos Estados que não conseguem desenvolver uma boa gestão pública, bem como mecanismos eficazes de prevenção e combate à corrupção.

Pela lógica do sistema capitalista, onde as relações são líquidas, efêmeras, individualistas e superficiais, o sucesso deve ser obtido em curto prazo e a riqueza conquistada a qualquer custo, a corrupção seria um subproduto da sociedade de consumo. Ao se reportar às causas de corrupção, é imperioso pontificar que inexistem um consenso a respeito do assunto. Basta tomar como exemplo o Brasil, em que nos grandes casos de corrupção estão envolvidas autoridades do Estado e agentes públicos, que possuem, geralmente, um alto nível de escolaridade, quando do cotejo com a população em geral. Em que pese não poder ser afirmado, indubitavelmente, que a pobreza seja uma das causas da corrupção, não pode ser deixado de lado que a desigualdade social, os privilégios concedidos a uma pequena parcela da população e a ausência de acesso à educação são motivos que podem estimular ocorrências de corrupção (CORDEIRO, 2017).

Em razão de a corrupção ser um fenômeno complexo e multifacetário, diversos aspectos relevantes devem ser considerados, consubstanciados nas desigualdades socioeconômicas, na própria estrutura do sistema capitalista, na falta de planejamento de políticas públicas, no abuso dos poderes administrativos, na forma de organização e estruturação das carreiras públicas ou de Estado, na

ausência de fiscalização e de controle das atividades administrativas, assim como na impunidade (CASTRO CUENCA, 2009).

As mencionadas causas de corrupção não podem ser estudadas de forma isoladas, merecendo uma exegese holística e integral, para uma compreensão do conjunto. Um ponto que cumpre ser considerado como um dos fatores histórico-culturais que levam à corrupção, cingindo-se, inclusive, à sua “tolerância social”, diz respeito à falta de acesso à educação, adstrita aos baixos índices de participação social no processo político-eleitoral, nas decisões político-governamentais, nos procedimentos de escolha das políticas públicas, e no acompanhamento dos governantes eleitos, que são manifestações da cidadania e do pluralismo político.

Com base na obra de Cuenca, a tolerância social à corrupção pode ser explicada a partir de duas teorias. A primeira teoria é a da associação diferencial, ensinando que uma conduta ilegal, reiteradamente repetida, acaba por se tornar prática “normal” em um determinado ambiente. A segunda teoria, das redes sociais, proclama que os indivíduos podem adentrar nas práticas de corrupção isoladamente, não necessariamente por influência do contexto social, e ainda assim desenvolver redes sociais corruptas dotadas de complexidade (CASTRO CUENCA, 2009)

A corrupção alimenta a desigualdade, a injustiça e a discriminação social, afetando o desenvolvimento socioeconômico sustentável de um país, com impactos negativos no PIB – Produto Interno Produto e na taxa de crescimento da economia, impossibilitando que sejam concretizados direitos fundamentais, materializados na educação, na saúde, na habitação e na segurança, somente para citar-se alguns (LEAL, 2012).

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

atingir estes Direitos Fundamentais pela via dos comportamentos corruptivos de alguns cidadãos – evidenciando, por certo, a falha estatal de evitar isto (...) (LEAL, 2012, p. 19-20).

De acordo com o Banco Mundial, parece existir uma correlação significativa entre a corrupção e a desigualdade de renda entre os países: quanto maior a corrupção, maior a desigualdade e, quanto maior a desigualdade, maior a corrupção, mais perceptível nos países da América Latina e da África. A corrupção também cria obstáculos ao comércio e aos investimentos, reduz as receitas e aumenta os gastos públicos, contribuindo para a geração de déficits fiscais, com consequências inflacionárias (WORLD BANK, 2022).

3 CORRUPÇÃO E A FILOSOFIA DO DIREITO: PERSPECTIVAS ÉTICAS

A política, sob a seara das disputas eleitorais, não é guiada pela razão do homem virtuoso, compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas se encontra amalgamada à razão prática e pragmática dos fins imediatistas de projetos institucionais e pessoais. Tal situação atinge a virtude cívica dos cidadãos, viciando a legitimidade da democracia participativa, diante da falta de consenso a respeito dos valores e princípios. As decisões práticas em torno da política e do interesse público devem obedecer a determinados critérios na eleição das escolhas.

O personagem Cícero da obra *Ética a Nicômaco* de Aristóteles ofereceu orientações aos governantes, a fim de que a corrupção fosse evitada: é preciso visar apenas e tão somente ao bem público, deixando de lado questões pessoais; é necessário moderação no governo e, quando se trata do bem do Estado, urge severidade. Desse modo, percebe-se que nos elementos fornecidos por Cícero estão presentes a responsabilidade, o controle, assim como a ética da gestão da coisa pública. Na linha do quanto observado por Aristóteles, os hábitos de uma pessoa são, em grande medida, constitutivos de seu caráter moral. E as ações corruptas, por assim dizer, são, normalmente, habituais. A denominada corrupção sistêmica não envolve o desempenho habitual de uma ação corrupta praticada por um único indivíduo, mas por diversas pessoas, em uma instituição, governo ou sociedade (ARISTÓTELES, 1984).

Com base em Rogério Gesta Leal, pode ser dito que é somente a razão que ordena os desejos e as ações humanas, resguardando o indivíduo da desonestidade, e preservando-o da paixão, tanto para os seus sentimentos como para o seu comportamento, enfatizando que as promessas da República democrática precisam “ser ancoradas em mecanismos menos ideais e mais pragmáticos de controle e garantias, corregedores de desvios comportamentais corruptivos, permanentemente aprimorados” (LEAL, 2012, p. 12). A corrupção não pode ser reduzida à mera violação da legalidade, constituindo-se em imoralidade pública e privada advinda de vícios éticos recorrentes em diversos cenários da vida cotidiana (LEAL, 2012).

Nas democracias, a corrupção dissolve os princípios políticos que sustentam as condições necessárias para o exercício da virtude do cidadão e da cidadania (STARLING, 2008), estando “associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público” (GARCIA, 2004, p. 205). Nessa ordem de ideias, importa dizer que a corrupção é sistêmica, institucional e estrutural:

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 qual 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 (MALEM SEÑA, 2017, p. 43).

A corrupção é sistêmica porque envolve, normalmente, um padrão persistente, não episódico, de relacionamentos, abrangendo um conjunto recorrente de interações, obedecendo a um ciclo que se retroalimenta infindáveis vezes. O agente corrupto, integrante ou não dos quadros estatais, descumpra de forma intencional um sistema de normas, a fim de alcançar benefícios que dificilmente conseguiria, caso se pautasse com respeito aos deveres impostos pelo marco normativo (FERNANDES, 2019).

É evidente que as instituições são compostas por seres humanos, mas que ocupam a posição de atores e exercem papéis institucionais, ou seja, a corrupção institucional envolve a corrupção pessoal institucional. A categoria “instituições” é por

demais diversificada, abrangendo as políticas (Executivo e Legislativo), as judiciais (Judiciário), às essenciais à Justiça (Ministério Público, Defensoria e Advocacia), as de mercado (Corporações e Organizações), as de ensino (Universidades), as de segurança (Polícia e Forças Armadas), as do Terceiro Setor e a sociedade civil.⁴

A corrupção institucional causa um dano maior do que a espoliação do caráter moral dos ocupantes dos papéis institucionais, uma vez que subvertem os processos e propósitos institucionais como um todo. Normalmente, tal desiderato só se cumpre através da conjugação de esforços, isto é, da ação de múltiplos agentes (duas ou mais pessoas que realizam ações contributivas, a serviço de uma finalidade comum, direcionada, por exemplo, à lesão ao erário) (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2018).

Os membros de grupos marginalizados são mais vulneráveis à corrupção, pois carecem de possibilidades de cumprir ou evadir as condições extrajurídicas impostas aos mesmos para exercer seus direitos. (...) A discriminação da corrupção é ainda mais intensa, pois é seletiva, em muitas de suas formas operam através de marcadores sociais como de origem étnica, condição socioeconômica, gênero, orientação sexual, etc. Em outras palavras, a corrupção, especialmente a estrutural, tende a preferir os mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que reforça a sua condição de marginalidade (NASH ROJAS; BASCUR CAMPOS; AGUILÓ BASCUÑÁN, 2014, p. 71).

A corrupção estrutural consiste em um processo histórico, encontrando-se enraizado na estrutura social de maneira a orientar as relações institucionais, econômicas, culturais, políticas e interpessoais, tornando difícil até mesmo a sua percepção, e pode ser até tolerada, em certos níveis. A corrupção acalenta inúmeras questões de ordem ética. A título exemplificativo, oportuno colacionar algumas delas. As primeiras indagações éticas que surgem são: Qual o motivo, a causa das ações corruptas? Por que elas se operacionalizam? Há muitas razões para as práticas corruptivas, podendo ser mencionadas talvez as principais que são desejo de riqueza, de status e de poder, aliadas, evidentemente, à ausência de caráter, sob o ponto de vista moral.

4 Importante fazer uma distinção entre o público e o privado, no seguinte sentido: as pessoas que ocupam funções públicas, os presidentes (CEOs) de empresas privadas e mesmo os cidadãos, todos exercem papéis institucionais. Outro ponto cinge-se à existência de organizações que já nascem totalmente ilegítimas, sob o prisma legal e moral, não podendo ser corrompidas, portanto. Trata-se, por exemplo, das organizações criminosas do tipo mafioso, como Comando Vermelho (CV), Primeiro Comando da Capital (PCC), entre outras.

Em um segundo momento, podem emergir as seguintes dúvidas: qual a responsabilidade por mudar o comportamento individual dentro do sistema? Qual a responsabilidade por modificar o próprio sistema? Qual o significado e alcance dessa responsabilidade? Qual o grau de responsabilidade - total ou parcial? O dano institucional dentro do sistema pode ser causado pelos diversos atores que ocupam papéis institucionais, tratando-se da combinação de ações individuais, como, por exemplo, de lobistas e de legisladores. Cada um faz uma pequena contribuição causal, tendo uma parcela de responsabilidade moral pelo resultado. A mudança do sistema, por sua vez, demanda uma ação integrada, compreendendo uma responsabilidade moral conjunta – responsabilidade coletiva.

E os questionamentos continuam. Mas e se o motivo da corrupção for agir em prol do bem? Em outras, palavras, é possível falar em causas específicas e pontuais que justifiquem, eventualmente, a corrupção? Exemplo de um servidor público do departamento de imigração que permite o ingresso irregular de um estrangeiro doente, amigo seu, no país, para que ele possa receber tratamento médico vital à sua saúde, inexistindo no caso, benefício pessoal. Essa é uma ação moralmente errada? Sim, é corrupção. É a denominada corrupção de “causa nobre”, ou “moralmente justificável”, e que deverá ser objeto de punição, salvo as escusas absolutórias, ou na hipótese de que não ser exigida ao agente conduta diversa, inexistindo qualquer condição dele razoavelmente prever a ocorrência do resultado (MILLER; BLACKLER, 2005).

4 PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO - ASPECTOS SÓCIOJURÍDICOS

Os regimes ditatoriais e autocráticos, forjados com abstração de toda e qualquer participação popular, são o meio mais adequado e propício para a o aparecimento de altos índices de corrupção. Estes regimes de governo são caracterizados pela ausência de instrumentos de controle, pela inexistência de mecanismos voltados à manutenção da Administração Pública à estrita legalidade, além da arbitrariedade do poder, fazendo com que haja a supremacia do interesse privado, em detrimento ao coletivo.

A corrupção, contudo, não é privilégio de ditaduras, estando presente também em regimes democráticos (AVRITZER, 2008). A diferença basilar é que, com fundamento na legalidade, na harmonia e na separação dos poderes (*checks and balances*), ao lado de instituições consolidadas, que proporcionam instrumentos de controle, a corrupção não fica escamoteada, aparecendo sua face para que possa ser combatida (GARCIA, 2004).

A corrupção como problema político, econômico, cultural e administrativo se manifesta de forma diferenciada nos diversos países. Em algumas democracias, estruturas de controle da corrupção existem e inibem práticas de apropriação privada dos recursos públicos. Em outros países de democratização recente ou praticamente sem experiências de democracia, a corrupção se expressa de forma muito mais intensa (AVRITZER, 2008, p. 505).

Os sistemas de integridade podem ser visualizados como preventivos e reativos. Um sistema de integridade pode ser definido como “um arranjo institucional cujo objetivo é o de promover atitudes e comportamentos éticos, e fundamentalmente, prevenir, ou, pelo menos, reduzir a corrupção institucional” (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2018, n.p.).

Os mecanismos institucionais preventivos de corrupção podem ser divididos, em linhas gerais, em quatro grandes categoriais: (a) mecanismos voltados à redução da motivação para se envolver em atos de corrupção – criação de programas éticos de educação; criação de códigos de ética e de conduta; (b) mecanismos para diminuir a “capacidade” dos agentes corruptivos – legislação direcionada ao combate aos cartéis, sobretudo em licitações, fortalecimento das instituições democráticas; harmonia e equilíbrio entre os poderes; (c) mecanismos para eliminação ou minoração da oportunidade de envolvimento em atos de corrupção – estabelecimento de disposições acerca de conflitos de interesses; (d) mecanismos de exposição do comportamento corrupto – órgãos de supervisão e controle; canal de denúncias para comunicação de irregularidades (GARCIA, 2004).

Os sistemas de integridade reativos, de combate à corrupção, são lineares, compostos por leis e regulamentos que estabelecem uma série de condutas ilícitas, administrativa e penalmente. Envolvem mecanismos de investigação, de processamento (criação de procedimentos), e de julgamento, sendo adotadas medidas punitivas, quando for o caso. No plano internacional foram adotadas

inúmeras medidas de combate à corrupção, com vistas a um redimensionamento de todo o sistema, com destaque para a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (CICC), que foi subscrita em 29 de março de 1996, na cidade de Caracas, na Venezuela, pelos Estados Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Importante consignar que no Brasil, foi editada a Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, diploma singular e sem paralelo no mundo.

Sem prejuízo das sanções de natureza penal, que podem restringir a liberdade individual, de relevo a adoção de outras medidas extrapenais, com destaque para aquelas que possam atingir, direta ou indiretamente, o patrimônio do agente, bem como à perda do cargo ocupado e a inabilitação para o exercício de outra função, consoante prazo fixado em lei. O combate à corrupção não advém da mera produção normativa, mas do resultado da aquisição de uma consciência democrática, decorrente da participação popular ativa e efetiva, de modo a possibilitar uma permanente fiscalização das instituições públicas.

Interessante pontuar a respeito do alto custo social da corrupção, uma vez que, quanto maiores os índices de corrupção, menores serão, sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo, as políticas públicas implementadas, sobretudo as que se referem aos direitos fundamentais sociais. Se é consabido que os recursos públicos são limitados, ensejando a invocação do princípio da reserva do possível, impedindo que o Poder Público concretize determinados direitos assegurados constitucionalmente, a situação poderá ficar ainda mais crítica se os mencionados recursos, ao invés de limitados, forem objeto de redução ou, então, utilizados para fins ilícitos, culminando em uma proteção deficiente (GARCIA, 2004).

Com efeito, a corrupção compromete a legitimidade das instituições públicas, atentando contra a sociedade, a justiça e a ordem moral, obstaculizando o desenvolvimento dos povos. E, não raro, além de a corrupção comprometer o gerenciamento de recursos públicos no país, ainda pode conduzir a nação a uma crise de governabilidade, impactando o próprio processo democrático. Em última análise, a corrupção promove uma verdadeira violação dos direitos humanos fundamentais, promovendo uma insegurança social, e comprometendo o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, impedindo as pessoas de

usufruírem os seus direitos políticos, sociais, civis, culturais e econômicos, razão pela qual poderia quiçá até ser tratado como crime contra a humanidade, ao lado do genocídio e da tortura (LEAL; SILVA, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da corrupção é de natureza difusa, vindo a atingir vítimas indeterminadas, sobretudo a população mais vulnerável, impossibilitando o investimento em diversas áreas, principalmente no que tange à saúde, à educação, à segurança pública, ao combate à fome, à construção e reforma de escolas e hospitais, e obstaculizando a implementação de políticas públicas, de maneira a privar milhões de pessoas de suas necessidades mais prementes, em afronta à dignidade humana. A corrupção possui consequências danosas nas democracias contemporâneas por atingir a igualdade e da justiça, deslegitimando as instituições e destruindo a confiança dos cidadãos. Ocorre que a maioria das pessoas não possui uma ideia clara a respeito do custo social da corrupção, compreendendo-a mais como uma situação de enriquecimento ilícito, e menos como algo prejudicial às suas próprias vidas. O enfrentamento da corrupção implica uma mudança substancial das estruturas socioeconômicas opressivas, desiguais e violentas que excluem o outro, subjugado e inferiorizado, através da eliminação da violência objetiva e simbólica (ZIZEK, 2009).

Uma das medidas efetivas de prevenção e combate à corrupção seria a transparência, que consiste na produção, na difusão e no acesso das informações pertinentes às instituições públicas, intensificando os mecanismos de *accountability* (prestação de contas), e com fortalecimento dos órgãos de fiscalização e de controle, dentre os quais as Controladorias, as Câmaras de Vereadores, as Assembleias Legislativas, o Ministério Público, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas (GUIMARÃES; SOUZA, 2013).

O seu combate requer uma intensificação do direito administrativo sancionador, em detrimento do direito penal, que deve ser a *ultima ratio*, com aprimoramento de uma imprensa livre, implicando, ainda, em um processo de amadurecimento dos indivíduos, com ampliação da capacidade de sua interação

com a sociedade e o mundo, através do desenvolvimento de suas competências comunicativas, que consiste na capacidade de superar divergências e conflitos entre suas vivências (subjetivamente) e a realidade, incluídas aí as normas sociais (objetivamente) (HABERMAS, 1998).

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Coleção Os Pensadores).

AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CASTRO CUENCA, Carlos Guillermo. **Corrupción y delitos contra la Administración Pública**: especial referência a los delitos cometidos en la contratación pública. Bogotá: Universidad del Rosario, 2009. (Colección Textos de Jurisprudencia).

CORDEIRO, Carla Priscilla Barbosa Santos. A corrupção sob um prisma histórico-sociológico: análise de suas principais causas e efeitos. **Revista Eletrônica Direito e Conhecimento**, Arapiraca, v. 1, n. 2, p. 67-93, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.cesmac.edu.br/dec/article/view/670>. Acesso em: 29 maio 2023.

CORRUPTION. *In*: STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. Stanford: Stanford University, 2018. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/corruption/>. Acesso em: 11 ago. 2022.

FERNANDES, João Marcelo Negreiros. Corrupção e violação a direitos humanos: obstáculos ao desenvolvimento brasileiro no século XXI. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, Fortaleza, v. 11, n. 01, p. 107-128, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v11i1.68>. Acesso em: 29 maio 2023.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 203-245, 2004. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_203.pdf. Acesso em: 22 nov. 2022.

GUIMARÃES, Raquel Beatriz Junjiera; SOUZA, Robson Sávio. **Ética e Corrupção**: dilemas contemporâneos. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **O discurso filosófico da modernidade**. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos Filosófico-Políticos do Fenômeno da Corrupção: considerações preliminares. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.33957>. Acesso em: 29 maio 2023.

LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli. (org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santo Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

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

MILLER, Seumas; BLACKLER, John. **Ethical Issues in Policing**. Aldershot: Ashgate, 2005.

NASH ROJAS, Claudio; BASCUR CAMPOS, María Luisa; AGUILÓ BASCUÑÁN, Pedro. **Corrupción y derechos humanos**: una mirada desde la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos. Santiago: Facultad de Derecho Universidad de Chile: Centro de Derechos Humanos, 2014.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

WORLD BANK. **Efforts to Combat Error, Fraud & Corruption**: country examples. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ZIZEK, Slavoj. **Sobre la violencia**: seis reflexiones marginales. Buenos Aires: Paidós, 2009.