

RECEBIDO EM: 04/07/2017

APROVADO EM: 31/07/2017

CORRUPÇÃO E OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL¹

CORRUPTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Magno Federici Gomes

*Pós-doutor em Direito Público e Educação pela Universidade Nova de Lisboa-
Portugal e em Direito Civil e Processual Civil. Doutor em Direito e Mestre em
Direito Processual, pela Universidad de Deusto-Espanha.*

Mestre em Educação pela PUC Minas.

*Professor do Mestrado Acadêmico em Direito Ambiental e Sustentabilidade na
Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor Adjunto da PUC Minas e Professor
Titular licenciado da Faculdade de Direito Arnaldo Janssen. Advogado*

Warley Ribeiro Oliveira

*Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade na Escola Superior Dom
Helder Câmara. Advogado militante*

¹ Trabalho financiado pelo Edital nº 05/2016 (Projeto nº FIP 2016/11173-S2) do FIP/PUC MINAS, resultante dos Grupos de Pesquisas (CNPQ): REGA, NEGESP, Análise da Constituição Ecológica e CEDIS (FCT-PT).

SUMÁRIO: Introdução; 1 Corrupção; 2 Dimensão jurídico política da sustentabilidade sob o viés do direito à boa administração pública; 3 Objetivo do desenvolvimento sustentável 16.5: reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas; 4 Considerações finais; Referências.

RESUMO: A corrupção atinge todo o planeta, com isso a Organização das Nações Unidas (ONU), visando um desenvolvimento mundial sustentável, lançou em 2015 os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), abordando como uma das metas a redução da corrupção e o suborno nas instituições. Objetiva-se, a partir da nova ótica da sustentabilidade, a análise da dimensão jurídico política em conjunto com a participação social, para reduzir a corrupção em todas as suas formas. Utilizou-se no trabalho a metodologia teórico-documental, com técnica dedutiva. Demonstrou-se a necessidade de formas efetivas de combate à corrupção e ao suborno, revendo a nomeação de gestores administrativos por motivações político-partidárias, inclusive com novas formas de accountability.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Sustentabilidade. Administração Pública. Accountability.

ABSTRACT: Corruption affects the entire planet and the UN aiming for sustainable global development launched in 2015 the Sustainable Development Goals, addressing one of the goals of reducing corruption and bribery in institutions. Parallel to the new perspective of sustainability, in the analysis of the political legal dimension, it is argued that in sustainability the effective participation of society is essential. Theoretical-documentary methodology was used, with a deductive technique, demonstrating the need for effective ways of combating corruption and bribery, reviewing the appointment of administrative managers for partisan political motivations, including new forms of accountability

KEYWORDS: Corruption. Sustainable Development Goals. Sustainability. Public Administration. Accountability.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um mal que não se limita ao Brasil, já que é algo notoriamente identificado na gestão de diversos países, independente de seu poder econômico. Países, setores e instituições que estavam, a princípio, acima de qualquer suspeita são flagradas em atos ilícitos que vão de fraudes financeiras, subornos e superfaturamentos em obras e serviços.

Outro ponto importante é que tais atos imorais e ilícitos não estão diretamente ligados ao desenvolvimento de uma sociedade, já que em grandes economias e em países totalmente desenvolvidos são identificadas práticas de corrupção na gestão de instituições privadas e estatais. Com isso, por ser uma atividade maliciosa na esfera global, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem se empenhado de maneira direta no combate a este mal social.

Na busca incansável pelo desenvolvimento mundial, nos últimos séculos sob a ótica da sustentabilidade, não se fala mais em desenvolvimento de forma isolada, sem ser de maneira sustentável. E, adotando as dimensões da sustentabilidade, a ONU lançou em 2015 os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são compostos de 17 metas e buscam a paz mundial, a redução da pobreza e o desenvolvimento mundial de forma sustentável.

Assim, o presente artigo tem como objetivo demonstrar que a dimensão jurídico política do desenvolvimento sustentável em conjunto com os ODS, devem trazer formas práticas e efetivas para a redução do suborno e da corrupção nas instituições estatais, abordando a influência política partidária na nomeação de gestores para ocupar cargos da administração no alto escalão do Poder Público.

O problema que se pretende solucionar é se a dimensão jurídico política da sustentabilidade pode ser instrumento de diminuição dos níveis de corrupção na Administração Pública.

Utilizou-se no trabalho a metodologia teórico-documental, com técnica dedutiva e consulta a fontes bibliográficas, tendo como marco teórico a obra de Freitas (2012).

Para isso, o artigo traçará o conceito de corrupção, demonstrando a edição de leis brasileiras para o combate ao suborno e a corrupção, explicitando o avanço legislativo na luta a este problema mundial. Sucessivamente,

discorrerá sobre a dimensão jurídico política da sustentabilidade, demonstrando a importância da participação popular na identificação de agentes corruptos e corruptores na esfera administrativa brasileira, além de analisar os princípios da boa governança e da transparência na Administração Pública. Por fim, estudar-se-á o ODS 16, que tem como objetivo reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, analisando justamente a dificuldade de se encontrar novas maneiras que tragam mais efetividade, do que a mera aprovação de leis na busca da redução da corrupção e do suborno nas instituições brasileiras.

1 CORRUPÇÃO

Desde o surgimento da sociedade o homem encontra-se frente a dilemas que obstam conceitos morais e éticos na gestão pública. Nos tempos medievais, Roma passou por grande separação em 395, quando a luta pelo poder, o tráfico de influências e o crescente número de imunidades dadas a uma parcela da sociedade levaram a morte de Teodósio.

No Brasil, a corrupção começou quando os agentes públicos não se atentaram a exploração ilegal de madeiras brasileiras, ao mercado clandestino de escravos, ao pelo voto de cabresto, e não necessariamente nesta ordem cronológica, com o superfaturamento das obras públicas que se arrastam até os dias atuais. A corrupção pode ser vista por diversas óticas, seja sua configuração através da gestão pública, ou por meio de tráfico de influências, seja através de benefícios próprios ou de pessoas beneficiadas e por meio de suborno². Para isso, será utilizado como conceito de corrupção o entendimento adotado por Brel (1996):

A corrupção é definida como padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (Friedrich, 1966). Esse comportamento desviante se associa a uma particular motivação, que é o ganho privado a expensas do público. No ato corrupto existe sempre ganho para o corruptor e o corrupto e perda para outros, especialmente o público (BREL, 1996, p. 67).

Na corrupção, o corrupto e corruptor sempre levará vantagem, e na Administração Pública o ônus desse tipo de conduta certamente levará a sociedade a assumir o prejuízo. Não se pode pensar na administração pública como uma área de livre comércio, onde o vendedor pode negociar

2 Para aprofundamento em corrupção, mostrando seu impacto no Investimento Direto Estrangeiro (IED) e na sustentabilidade, ver: GOMES; PIGHINI, 2017, p. 22-30.

as condições e os preços de suas mercadorias de acordo com sua percepção e necessidade de venda. No Brasil, a legislação deixa transparente que o agente público deve se pautar pelos princípios da ética e da moralidade, nos termos do art. 37 da CR/1988³, com natureza vinculante destes princípios. Leia-se:

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o cumprimento da estrita legalidade, ele deverá respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui pressuposto de validade de todo ato administrativo praticado (MORAES, 2005, p. 296).

Assim, é inadmissível que o agente público fique insensível a se pautar a uma postura reta, deixando se influenciar por ofertas, subornos, e situações que afastam os princípios da administração pública, mesmo que de boa fé. Objetivamente, o agente que aceita receber qualquer benefício para a execução de serviços na administração pública, comete ato de improbidade administrativa e deve ser punido nos termos da lei. Leia-se:

Quando o administrador público age contrariando as regras de probidade administrativa também a moralidade administrativa restou prejudicada, desrespeitada, ainda que de forma indireta. Isso ocorre porque o dever da boa administração está ligado ao atendimento à finalidade pública, mas sem flexibilização das normas às quais está submetida a Administração Pública, sob pena de atropelar o ordenamento jurídico. Isto significa que, por mais que esteja bem intencionado o administrador, ele não poderá afastar os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público (FRANÇA, 2001, p. 185).

Neste contexto, a sociedade brasileira, esta em constante anseio por uma administração pública pautada em conceitos éticos, morais e legais. No ano de 2010, foi aprovado no Brasil a Lei Complementar (LC) nº 135/2010, que regula os casos de inelegibilidade dos cargos políticos, a referida Lei ficou popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa.

A referida lei pretende impedir a eleição de pessoas que praticam atos ilícitos penais, e que possuíam processos na Justiça Eleitoral. Acredita-se que a Lei da Ficha Limpa foi sim, um avanço na tentativa de reduzir a

3 Art. 37 da CR/1988. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

corrupção no País, contudo, é incontroverso que, apesar de ter sido um passo importante, ainda não é o bastante, já que a corrupção não é uma exclusividade somente dos cargos políticos.

Já no viés econômico, a corrupção tem trazido grandes prejuízos para o Brasil. Ela está interligada ao ordenamento econômico, com superfaturamentos, pagamentos de propinas e desvio de dinheiro público, sendo uma das principais geradoras da desaceleração da economia estatal, causando significativamente o desemprego, a renda da sociedade, o aumento da desigualdade social, a ineficácia do Estado para o atendimento das condições básicas de saúde dos seus cidadãos.

O que se busca atualmente no Brasil é uma administração transparente, pautada na ética, na moralidade e na boa governança, servidores públicos que não necessitam de leis coercitivas para a execução de suas funções. Uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro já possui leis para a punição de agentes públicos que se deixam corromper pelo locupletamento ilícito. Por exemplo, Em 1950, foi editada a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950), em 1965 foi editada a Lei de Evasão Fiscal (Lei nº 4.729/1965), em 1967 foi editado o Decreto-Lei de Crimes de Responsabilidade (Decreto-Lei nº 201/1967) e após a Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, sem prejuízo as demais punições e ações civis e administrativas⁴.

Assim, a solução imediata não é edição de novas leis para a punição de agentes públicos corrupto, e sim, uma mudança de postura do próprio agente em sua maneira de trabalho, além de uma mudança radical em seus conceitos morais e éticos.

4 Art. 1º da Lei nº 8.429/1992. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, 1992).

Para isso, seria viável a implantação do instituto da boa governança no Estado brasileiro, alcançando o anseio da sociedade em uma gestão pública transparente. E como já exposto, por não ser a corrupção algo privativo da sociedade brasileira, o mercado internacional, principalmente o econômico, tem se pautado na boa governança, excluindo de suas relações institucionais países que não acompanham esta visão transparente de administração. Segundo Alcântara (1998):

Embora a sustentação da relação entre um mercado livre e a promoção da democracia e do fortalecimento da sociedade civil ser mais visível em discurso do que em um liame concreto de correlação, esse discurso adquiriu força na medida em que os países emergentes precisavam dos incentivos das organizações financeiras internacionais para se desenvolverem e se incluírem no mercado financeiro. Conseqüentemente, foi com base nesse discurso de parâmetros mínimos de governança que as agências da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) conseguiram impor os programas sob a forma de “políticas condicionais” para concessão e auxílios (ALCÁNTARA, 1998, p. 105).

Ocorre no Brasil um tratamento verticalizado da fiscalização legal, onde o Estado regula e os administrados se sujeitam a regulação imposta pelo Estado, não há uma fiscalização por parte do administrado, sendo este um fator significativo para a corrupção nos setores da administração.

Por fim, a corrupção no Brasil tem colocado o país em uma posição desconfortável quando comparada com os demais países do mundo. De acordo com a instituição *transparency internacional* o Brasil encerrou o ano de 2016 ocupando a 79ª colocação do índice de corrupção mundial, em uma lista com 176 países. Sendo que na América do Sul foi considerado com mais fatores de corrupção que países como Uruguai, Chile, Bahamas e Cuba.

Ainda no intuito de reduzir cada vez mais esse cenário de corrupção que tem tomado conta do Brasil, no ano de 2013 foi editada a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei anticorrupção, cujo objetivo principal é prever a responsabilidade objetiva, tanto no âmbito civil e administrativo, de empresas que cometem atos lesivos contra a administração pública, assim a referida previsão de responsabilização objetiva encontra-se explícita no art. 1º e 2º da Lei⁵.

5 Art. 1o da Lei nº 12.846/2013. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado,

Outro ponto importante da lei de anticorrupção são as penas mais severas em pecúnias que podem chegar a 20% do faturamento bruto da empresa que comete ato de corrupção, podendo ainda, na ação judicial ser imposta a pena de dissolução compulsória da pessoa jurídica.

De tal modo, com o objetivo de seguir o padrão internacional de transparência e boa governança, encontra-se previsto na lei de anticorrupção os acordos de leniência para as empresas que de alguma forma cooperar com as investigações em prol da identificação de pessoas que cometem o crime de corrupção, previsto no art. 16 da Lei Anticorrupção⁶. Leia-se:

Trata-se de acordo substitutivo: atos administrativos complexos, por meio dos quais a Administração Pública, pautada pelo princípio da consensualidade, flexibiliza sua conduta imperativa e celebra com o administrado um acordo, que tem por objeto substituir, em determinada relação administrativa, uma conduta, primariamente exigível, por outra secundariamente negociável (NETO; RAFAEL, 2014, p. 18).

Com a referida previsão, mais uma vez o Brasil prossegue no intuito de obter os padrões internacionais de boa governança e transparência na gestão pública, sempre com a missão de identificar os infratores, punir e retirá-los da administração estatal.

2 DIMENSÃO JURÍDICO POLÍTICA DA SUSTENTABILIDADE SOB O VIÉS DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste século muito se fala em sustentabilidade, contudo, há uma popularização deste termo, sem se observar o real significado e a real motivação quando no uso do termo levemente, restando inobservado a importância deste instituto para uma busca de vida melhor para o indivíduo e para coletividade seja para esta ou para as próximas gerações.

bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não (BRASIL, 2013).

- 6 Art. 16 da Lei nº 12.846/2013. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte: I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (BRASIL, 2013).

Para evitar este equívoco, o presente artigo tratará da sustentabilidade sob a ótica do autor Freitas (2012), que dimensiona a sustentabilidade em cinco pilares, sejam eles, social, ética, jurídico política, econômica e ambiental. Sendo uma dependente da outra, interligadas, na qual quando há uma ineficiência de alguma, não é possível alcançar a sustentabilidade. Segundo o autor (2012), “sustentabilidade apresenta feições multidimensionais, vale dizer, é ética, social, econômica, jurídico político e ambiental: qualquer concepção unilateral, excessivamente reducionista, afigura-se flagrantemente errada e distorcida” (FREITAS, 2012, p. 20).

Nesta concepção, este estudo vai além do tradicional tripé dado ao desenvolvimento sustentável, que divide este princípio em desenvolvimento social, econômico e ambiental, conceito este que teve como base Triple Bottom Line. Conforme Cezar (2014):

Um dos conceitos de sustentabilidade mais utilizado e conhecido é o conceito baseado no modelo Triple Bottom Line ou tripé da sustentabilidade que afirma que “para ser sustentável o desenvolvimento deve ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto”(BOFF, 2013, p. 43).Esse conceito foi criado em 1990 pelo britânico John Elkington, fundador da ONG SustainAbility, empresa de consultoria de negócios sustentáveis (CEZAR, 2014, p. 19).

Assim, na ótica defendida por Freitas (2012), o princípio do desenvolvimento sustentável vai além do conceito criado por Elkington, pois deve abarcar também a dimensão jurídico política e a dimensão da ética, que serão exatamente objetos deste estudo. Leia-se:

Trata-se de um princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar (FREITAS, 2012, p. 41).

A dimensão jurídico política do desenvolvimento sustentável defendida por Freitas (2012), deixa transparente de que para um desenvolvimento sustentável saudável, deve uma sociedade ser participante ativamente do ordenamento político e jurídico a ela aplicada. O cidadão não pode ignorar suas leis e seu governo, visando apenas seu próprio interesse, assim define Freitas (2012):

Dimensão jurídico política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro, e, assim, apresenta-se como dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente (FREITAS, 2012, p. 67).

Vale ressaltar que o desenvolvimento não pode ser algo com uma concepção unilateral, com a participação do Estado apenas na economia. Ao perceber essa concepção, Almeida e Engelmann (2010) apresentam um conceito mais amplo de desenvolvimento que deve ser aplicado para o trabalho da administração pública no instituto do desenvolvimento, veja:

Uma ampla concepção de desenvolvimento requer, obrigatoriamente, que o Estado esteja presente tanto na economia quanto na sociedade, integrado com os demais atores sociais para que seja possível alcançar os objetivos desenvolvimentistas. Assim, liberdade passa, então, a representar a capacidade crítica e consciente de o indivíduo existir na sociedade em relação à atividade institucional. Mais do que isso, a sustentabilidade requer, além de uma orientação individual e consciente, a firmação de responsabilidades objetivas e públicas, cujo sentido atinja à universalidade, enquanto processo integral de firmação de um contexto seguro e possível para as gerações futuras (ALMEIDA, ENGELMANN, 2010, p. 14).

Na Administração Pública não é diferente, seus agentes devem participar ativamente do desenvolvimento da gestão política, sempre na busca da boa governança, na aplicação de valores morais e éticos, principalmente quando a própria CR/1988 define ser dever do Poder Público e da coletividade zelar pelo desenvolvimento, avançando além da geração presente e visando também a geração futura⁷.

Portanto, a aplicação do desenvolvimento sustentável em sua dimensão jurídico política tem caráter vinculante para a Administração Pública, sendo vedado ao administrador e seus agentes a não observância de critérios éticos e transparentes em sua atuação quando investido do poder de agente público.

7 Art. 225 da CR/1988. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Necessita a Administração Pública zelar pela sua transparência, buscando a boa governança, aplicando a legislação de forma correta, e sempre afastando de sua gestão atos que possam manchar a imagem do poder estatal. O Brasil possui um ordenamento legislativo bem amplo para que a Administração Pública zele pelo desenvolvimento, seja ele ambiental, social, ético, jurídico político e econômico.

Uma das melhores ferramentas para se buscar a boa governança e a transparência no Poder Público foi a edição da Lei nº 8.666/1993, que instituiu a obrigatoriedade das licitações para os contratos firmados pela Administração Pública e o particular. Esta lei invocou, ainda que superficialmente, uma clareza aos contratos firmados entre o particular e o ente público, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, principalmente, pelo princípio da publicidade, transparecendo os atos efetuados nos contratos públicos, possibilitando a sociedade ter acesso ao processo administrativo para sua própria averiguação.

No ano de 2010, o legislador, no intuito de buscar o desenvolvimento sustentável, pautados pela dimensão jurídico política defendida por Freitas (2012), incluiu no art. 3º da Lei de Licitação o princípio do desenvolvimento sustentável, como um princípio norteador das licitações públicas efetuadas pelo ente estatal⁸.

Assim o Estado avançou significativamente na busca de uma boa governança no estímulo do consumo de bens sustentáveis e de serviços que prezam pela sustentabilidade não só dessa geração, mas buscando o resguardar o meio ambiente sustentável para as gerações futuras. Não obstante, na análise da dimensão jurídico política da boa governança da Administração Pública, o Estado ao incluir o desenvolvimento sustentável na Lei de Licitações, aplicou os arts. 170, inciso VI, art. 173 e art. 174 da CR/1988, como instrumento de política pública, possibilitando a dupla função: regulador do mercado de produção, assumindo função interventiva na economia; estimulador do consumo sustentável, tornando-se instrumento de fomento de novos mercados (BARROSO FILHO, 2012, p. 57).

Portanto, na dimensão político-jurídica do desenvolvimento sustentável, deve a administração buscar a aplicação da boa governança

8 Art. 3º da Lei nº 8.666/1993. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

de maneira transparente, garantido os direitos fundamentais aos cidadãos de maneira imediata e direta, assegurando o desenvolvimento para a geração presente e visando preservar para a geração futura, sempre em viés de que o desenvolvimento sustentável deve ser entendido em conjunto com todas suas dimensões, interligadas e inseparáveis uma da outra, sob pena de não se alcançar o referido desenvolvimento em sua plenitude na Administração Pública.

3 OBJETIVO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 16.5: REDUZIR SUBSTANCIALMENTE A CORRUPÇÃO E O SUBORNO EM TODAS AS SUAS FORMAS

Com a missão de auxiliar e prover os países mais frágeis, além de envolver países mais poderosos na busca do desenvolvimento mundial, tomando como parâmetro os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a ONU apresentou no ano de 2015 os ODS.

Os ODS são compostos de 17 objetivos divididos em 169 metas que abordam questões para o alcance do desenvolvimento sustentável no mundo. Os objetivos abordam questões como a pobreza no mundo, educação de qualidade, igualdade de gênero, trabalho decente, entre outros, com o intuito de orientar o desenvolvimento mundial pelos próximos 15 anos. Conforme pronunciamento de Helen Clark (PNUD, 2015), veja-se: “os novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável orientarão o desenvolvimento para os próximos quinze anos, oferecendo uma oportunidade de atender aspirações globais dos cidadãos para um futuro mais pacífico, próspero e sustentável” (PNUD, 2015).

Essa nova iniciativa tomada pela ONU teve a adesão de 193 Estados Membros da ONU, com base em três pilares, que visam acabar com a pobreza, proteger o planeta e garantir a prosperidade.

No objetivo nº 16, encontra-se o tema que busca o desenvolvimento sustentável através da paz, justiça e instituições eficazes, com grande investimento da ONU na redução da violência, das taxas de mortalidades, acesso à jurisdição, o desenvolvimento das instituições buscando a sua responsabilidade e sua transparência, reduzindo substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

Com se pode perceber, a ONU tem percebido e investido diretamente em uma questão que aflige todo o mundo, inclusive o Brasil, com a aplicação das dimensões do desenvolvimento sustentável, cada vez mais forte na

interpretação do desenvolvimento no planeta, introduzindo uma nova interpretação, a definição de desenvolvimento sustentável baseada apenas em desenvolvimento econômico, social e ambiental⁹. Abordando diversas dimensões para o desenvolvimento sustentável mundial.

A busca pelo desenvolvimento sustentável mundial e conexo diretamente com a redução da corrupção e do suborno na gestão em um país, e a ONU inclui esta meta nos ODS, reconhecendo que o crescimento desse mal que assola o mundo, principalmente nos países ainda em desenvolvimento, tem trazido um retrocesso a política pública e na busca por uma gestão eficaz, baseadas na transparência e na boa governança, não podendo a ONU ignorar este problema. Conforme se pode perceber no documentário da conferência RIO+20, 2015:

O desenvolvimento sustentável não pode ser levado a cabo sem paz e segurança; e paz e segurança estarão em risco sem o desenvolvimento sustentável. A nova Agenda reconhece a necessidade de se construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que tenham como fundamento o respeito aos direitos humanos (incluindo o direito ao desenvolvimento), o efetivo Estado de Direito e a boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. Fatores que dão origem à violência, insegurança e injustiça, como a desigualdade, a corrupção, a má governança e os fluxos financeiros e de armas ilegais, são abordados na Agenda (PNUD, 2015, p. 9).

Nesta mesma linha, com também a adesão do Brasil aos ODS, as instituições brasileiras têm buscado a redução da corrupção e do suborno na gestão da política pública, com operações efetivas para a identificação de agentes que se submetem a este tipo de conduta.

Porém, antes mesmo do lançamento dos ODS, o Brasil já estava investindo na redução da corrupção e do suborno em suas instituições, pelo menos na edição de conjunto normativos. Já que leis como a criminalização do ato de lavagem de dinheiro e a Lei de anticorrupção, foram editadas em datas anteriores aos lançamentos dos ODS pela ONU.

9 Para analisar a ideia de desenvolvimento econômico em contraposição ao desenvolvimento sustentável e estudar um caso concreto, ver: BIZAWU; GOMES, 2016, p. 18-21.

O que se pode perceber é que os ODS buscam mais do que normas instituídas sobre o tema, a missão da ONU no lançamento desses objetivos é criar atitudes reais para o desenvolvimento sustentável, e para que isso ocorra é preciso uma participação do Poder Público efetivamente na identificação de agentes que praticam tais atitudes, o grande problema gira em torno da grande corrupção local, que acaba refletindo na gestão global dos demais problemas da sociedade. Assim, com a extinção da corrupção e do suborno, os demais problemas da sociedade podem ser identificados de forma mais simples, pois com gestão transparente e finanças adequadas pode-se alcançar certo conforto para as demandas que a comunidade mundial é carente.

O suborno e a corrupção como estão sendo visto neste estudo, não é algo novo na sociedade humana, mas é algo que pode ser extinto ou reduzido substancialmente com políticas de gestão que prezam pela transparência e boa governança, buscando conceitos éticos e morais para a gestão das atividades estatais.

Este mal é algo que fica mais latente na política, fazendo com que uma parcela da sociedade creia ser possível ter uma gestão sem a presença de políticos e que isso extinguiria a corrupção e o suborno na Administração Pública. Ora, primeiramente é impossível separar a administração pública dos conceitos políticos, já a participação política na administração pública, ao menos no maior escalão, está enraizada por nomeações baseadas por critérios e interesses políticos, o que incentiva, mesmo de forma direta, a corrupção e o suborno. Assim:

Finalmente, é impossível separar a administração da política e do Estado. Administração não é só uma questão de eficiência e regras racionais; mas envolve inerentemente escolhas políticas, ou ao menos dependentes de como comportam as autoridade eleitas nos Estados Unidos. Elas não podem — coletiva ou individualmente — pensar em todas as circunstâncias possíveis, situações e instâncias que irão surgir. Não importa o quanto tentem os líderes políticos do executivo e legislativo, eles não poderão desenvolver um conjunto de políticas que serão aplicáveis a todas as situações. Os casos individuais não serão atendidos por nenhuma política - nem por várias políticas contraditórias. Portanto, os encarregados da mera implementação eficiente das políticas oficiais autorizadas devem — por definição — tomar decisões políticas também (BENH, 1998, p. 16).

Desta forma, quanto maior for política influenciadora da gestão, mais propicia a corrupção e ao suborno será a administração pública, assim

enquanto a gestão estiver sendo pautada por decisões e interesses político-partidários, maior deve ser o investimento em processos de transparência e identificação de agentes cometedores desses tipos de condutas.

E a ONU com o lançamento da ODS que busca o desenvolvimento sustentável e se preocupando com as questões de redução da corrupção e do suborno, buscou de forma direta influenciar os países signatários para a eliminação da corrupção e do suborno em sua gestão para influenciar no desenvolvimento sustentável de uma nação.

Com isso, uma das formas de reduzir o suborno e a corrupção nas instituições é implantar de forma contínua o *accountability*, pois somente com uma prestação de conta duradoura e constante se consegue identificar agentes e processos fragilizados que tendem a estar propícios a estes atos. Utiliza-se nesse estudo o conceito trazido por Pinho e Sacramento (2008), que assim conceituam *accountability*:

Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2008, p. 1348).

Entretanto o instituto do *accountability* deve ser utilizado não só pela administração pública na fiscalização de seus próprios órgãos, a participação da sociedade é fundamental neste processo de democratização e participação popular na administração pública, não podendo o cidadão se isentar de participar do processo de redução do suborno e corrupção na gestão estatal, pelo contrário, a participação efetiva da sociedade no combate a corrupção e ao suborno é essencial para o alcance da identificação e exclusão de agentes corruptos e corruptores do seio da administração pública. Uma vez que a administração pública brasileira é composta no alto escalão por agentes políticos, nomeados por interesses e favores político-partidários, a participação do cidadão de forma direta e indireta é de extrema importância para a que sejam tomadas as decisões éticas e morais na identificação e exclusão desses agentes. Leia-se:

Por fim, cabe ressaltar que a par da discussão que é travada nos meios acadêmicos sobre a pertinência das classificações da *accountability*

apresentadas pelos vários autores, e muito bem realçada por Ricardo Ceneviva (2006), considerar-se-á, para efeitos deste artigo, como *accountability social* aquela exercida diretamente pela sociedade (cidadãos e entidades da sociedade civil, inclusive imprensa) sobre os agentes públicos eleitos, nomeados e permanentes; e como *accountability institucional* aquela exercida pelo aparato do estado (poderes e órgãos) sobre os seus próprios órgãos e agentes. Tal utilização, no entanto, serve apenas para argumentação e diferenciação do que se quer expressar, sem nenhuma pretensão e discutir ou validar a classificação em si. Assim, a *accountability* será institucional quando o processo de avaliação e responsabilização se der no âmbito do próprio estado; será social quando praticado fora dos limites estatais (ROCHA, 2011, p. 87).

Assim, a participação da sociedade no alcance dos ODS propostos pela ONU é requisito para o alcance de sua plenitude, e somente com uma sociedade participativa que a ONU conseguirá até 2030 cumprir todos os ODS, principalmente reduzir a corrupção e o suborno nas instituições estatais. Com instituições transparentes, pautadas na ética e na boa governança, com um *accountability* constante e duradouro, e com uma gestão democrática.

Com isso, na mesma base das dimensões da sustentabilidade explicitada por Freitas (2012), a busca pela redução da corrupção e do suborno como um ODS é inteiramente defendida, já que a dimensão social, a dimensão ética e a dimensão jurídico política, ela explicitada no item anterior, corrobora ainda mais os ODS lançados pela ONU, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e a pobreza e prezar pelo desenvolvimento mundial por meio da sustentabilidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade mundial encontra-se em constante mutação, avançando de meras pessoas incomodadas com a corrupção, para cidadãos que querem se envolver para colocar fim a este mal que assola toda gestão pública e as instituições no mundo. Neste mesmo rumo, tem-se modificado o entendimento sobre o desenvolvimento sustentável nas últimas décadas. O antigo conceito de desenvolvimento sustentável sob o viés econômico, social e ambiental, evoluiu para dimensões que abordam outras parcelas da sociedade, com inclusão das dimensões ética, jurídico política, espacial e, principalmente, um entrelaçamento entre tais enfoques, visando a multidisciplinariedade do conceito desenvolvimento sustentável.

Nesta ótica, a ONU tem sua participação cada vez mais ativa na implementação do desenvolvimento sustentável. Com a edição dos ODS, lançados em 2015, passou a se envolver com outros problemas mundiais.

Com a visão multidisciplinar do desenvolvimento sustentável, a busca por formas que reduzam substancialmente o suborno e a corrupção nas instituições gera um impacto muito positivo na confiabilidade da ONU em dilemas atuais que assolam a humanidade. Destarte, a partir da dimensão jurídico política, o objetivo de reduzir a corrupção e o suborno deve ganhar um incentivo incondicional, pois uma eventual ausência de colaboração dos órgãos do governo e da sociedade obstará a efetivação das metas propostas nos ODS.

Se não houver uma cooperação jurídico política efetiva, os ODS serão como muitos tratados internacionais que não trazem efetividade para a sociedade local, já que a corrupção nos últimos anos tem aumentado e alcançado patamares e setores, antes acima de qualquer suspeita.

Deve haver uma cooperação na implantação de novos modos para a redução da corrupção e do suborno dentro das instituições estatais, com a efetivação de diversas formas de *accountability*, visando a transparência, a boa governança e a redução de influência política partidária na nomeação de cargos de gestão no alto escalão da máquina administrativa estatal; que, em sua grande maioria, não detém o conhecimento técnico necessário e ainda se sujeitam a pressões políticas.

Desta forma, a dimensão jurídico política da sustentabilidade é um eficiente instrumento de diminuição dos níveis de corrupção na Administração Pública, uma vez que o investimento no desenvolvimento jurídico político trás ao Poder Público, além de credibilidade com a sociedade local, uma transparência no *compliance* dentro da máquina administrativa.

Cabe ressaltar, por fim, que quanto maior a participação social na gestão pública, maior será a valorização e efetividade da dimensão jurídico política. Assim, não resta dúvida de que a criação de instrumentos de participação da comunidade na gestão pública gera uma administração transparente e efetiva, sempre pautada na boa governança.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA, Cynthia Hewitt de. Uses and abuses of the concept of governance. *International Social Science Journal*, Malden, v. 50, n. 32, p. 105-113, mar. 1998. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2451.00113/abstract>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

ALMEIDA, Ana Paula; ENGELMANN, João Gilberto. Direito e sustentabilidade: perspectivas de uma geração livre e possível, *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 11-25, jan./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/issue/view/20/showToc>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BARROSO FILHO, Elesbão de Araujo. *Licitação sustentáveis: a observância do critério de sustentabilidade em conformidade com os parâmetros de competitividade, economicidade e proporcionalidade*. 2012. f. Dissertação (Pós graduação em Direito Administrativo). Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília/DF. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/427>>. Acesso em: 21 maio 2017.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, p. 05-45, out./dez. 1998. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

BIZAWU, Kiwonghi; GOMES, Magno Federici. Oil exploitation at Virunga park as a threat to the environment and to endangered animal species. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 11-29, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/897>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BREL, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 19, p. 52-70, jan./fev. 1996. Disponível em: <www.bibliotecadigital.fgv>.

br/ojs/index.php/rap/article/download/8128/6943>. Acesso em: 20 maio 2017.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 5, n. 29, p. 170-191, abr./jun. 2001.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as novas perspectivas do desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 170-192, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/69455/40499>>. Acesso em: 21 maio 2017.

GOMES, Magno Federici; PIGHINI, Bráulio Chagas. Políticas públicas, corrupção, governança corporativa, investimento estrangeiro direto e sustentabilidade. *Direito Público (RDU)*, Porto Alegre, ano 13, n° 75, p. 09-47, maio/jun. 2017. Disponível em: <https://www.academia.edu/33658716/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_CORRUP%C3%87%C3%83O_GOVERNAN%C3%87A_CORPORATIVA_INVESTIMENTO_ESTRANGEIRO_DIRETO_E_SUSTENTABILIDADE_-_PUBLIC_POLICY_CORRUPTION_CORPORATE_GOVERNANCE_FOREIGN_DIRECT_INVESTMENT_AND_SUSTAINABILITY>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diego de Figueiredo; RAFAEL, Vêras de Freitas. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões, interpretações, prospectivas. *Fórum administrativo*, Belo Horizonte, n. 156, p 75-32, fev. 2014. Disponível em: <http://www.fsl.adv.br/sites/www.fsl.adv.br/files/a_juridicidade_da_lei_anticorruptao_-_inclusao_em_20.02.14.pdf>. Acesso em: 23 maio 2017.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzir para o português? *Revista de*

Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368. nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 75-90, dez. 2011. Disponível em: <https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/314/pdf_162>. Acesso em: 02 jun. 2017.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. O índice de percepções de corrupção no Mundo. *Relatórios de 2016*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 22 maio 2017.