
O IMPACTO DA CORRUPÇÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECIALMENTE NA SAÚDE E NA EDUCAÇÃO

THE IMPACT OF CORRUPTION ON THE EFFICIENCY OF PUBLIC POLICIES ESPECIALLY IN HEALTH AND EDUCATION

Marcelo Figueiredo

Livre-docente, Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP.

Professor Associado de Direito Constitucional nos cursos de graduação e pós-graduação da PUC-SP, onde também foi Diretor do Curso de Direito (gestões 2005-2009-2009-2013). Presidente da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas (ABCD), seção brasileira do Instituto Ibero-Americano de Direito Constitucional com sede no México e Vice-Presidente da Associação Internacional de Direito Constitucional (IACL-AIDC). Professor Visitante de diversas Universidades na América do Sul e Europa. Consultor jurídico em São Paulo (Brasil).

SUMÁRIO: Introdução; 1 O controle das políticas públicas em geral; 2 O impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas públicas (especialmente saúde, educação); 3 Corrupção e Judiciário: a ineficácia parcial do sistema judicial no combate à corrupção; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O artigo analisa o impacto da corrupção no tecido social especialmente devido à ausência de eficiência das políticas públicas nas áreas de saúde e educação.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção. Eficiência.

ABSTRACT: This article analyzes the impact of corruption on the social fabric especially due to the lack of efficiency of public policies in the areas of health and education.

KEYWORDS: Corruption. Efficiency.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é demonstrar o impacto da corrupção na vida social, seja como fator determinante da *ausência* de políticas públicas consistentes, seja o seu impacto sobre a *eficiência* das políticas públicas especialmente nas áreas da saúde e da educação.

O Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1988, instaurou juridicamente um Estado Democrático de Direito com forte preocupação voltada à solidariedade social.

A redação do artigo 3º da Constituição¹ não dá margem a dúvidas.

As políticas públicas são determinadas a partir do comando oriundo do poder público e da sociedade de forma democrática com o objetivo de promover a pessoa humana em todas as suas dimensões.

As políticas públicas podem ser definidas como os conjuntos de disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público.

São também definidas como todas as ações de governo, divididas em atividades de regulação de outros serviços pelo próprio Estado e em atividades de regulação de outros agentes econômicos².

As políticas públicas exigem uma significativa e metódica articulação do Estado e da sociedade para enfrentar os grandes problemas sociais, sobretudo.

Sabemos que os atos de corrupção e de improbidade nas suas mais variadas formas impactam negativamente o bom uso dos, não raras vezes, escassos recursos públicos, afetando diretamente o crescimento econômico e social dos Estados e reduzindo a promoção da saúde, da educação, do transporte e de outros serviços essenciais.

Exigem-se, por isso, mecanismos de boa gestão de *accountability*, de eficiência na previsão, na aplicação e na gestão dos recursos públicos.

A corrupção é um fenômeno complexo e global que a todos atinge sem distinção. Por isso o esforço internacional, regional e local de todos os Estados para compreender seus mecanismos para melhor enfrentá-la.

Existem centenas ou talvez milhares de aproximações conceituais sobre o fenômeno da corrupção. É evidente que a corrupção está associada

1 BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigo 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2 Vide: SOUZA, Simone Letícia Severo. *Estudos em homenagem à des. Vanessa Verdolin Hudson Andrade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p. 107.

à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade os quais se refletem tanto na esfera pública como privada.

Fiquemos com uma noção simples, porém compreensiva. A corrupção está sempre associada à ideia de abuso de poder, de desvio de finalidades públicas, de uso de poderes públicos para fins privados.

Lucas Rocha Furtado identifica a presença da corrupção, ou do que seja um ato corrupto, diante da presença das seguintes características:

- 1) Um ato de corrupção importa em abuso de posição. Ativa ou passiva, importa em transgressão de regras de conduta acerca do exercício de uma função ou cargo (público ou privado);
- 2) A caracterização de um ato como corrupto requer a violação de um dever previsto em um sistema normativo que sirva de referência.
- 3) Os atos de corrupção estão sempre vinculados à expectativa de obtenção de um benefício “*extrapositional*”. Não é necessário que a vantagem tenha natureza pecuniária ou econômica.
- 4) Pode ainda ser apresentada como característica dos atos de corrupção o sigilo. Os negócios ficam na penumbra, na escuridão.
- 5) A corrupção ocorre em diferentes âmbitos da atividade social e pode afetar diferentes segmentos (financiamento político, comércio, relações internacionais, todos os níveis de atividade administrativa, a atividade judicial), além, é evidente, da corrupção privada.³

Não é o caso de listar todas as Convenções e Normas Internacionais ou de outros níveis existentes. Não é esse o nosso objetivo⁴.

Basta, por ora, assinalar a existência de alguns parâmetros para controlar as políticas públicas em geral. Eles estão contidos nos próprios princípios e normas constitucionais.

3 FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 41.

4 Basta citar dentre outras: a) A Convenção de Caracas (Convenção Interamericana contra a Corrupção), de março de 1996, b) a Convenção da OCDE contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, de dezembro de 1997, c) a Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a corrupção), de dezembro de 2005.

1 O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM GERAL

Há inúmeras normas constitucionais (gênero) no Brasil que apontam para o combate da corrupção e para o controle das políticas públicas.

Segundo Felipe de Melo Fonte⁵, existem ao menos três princípios para articular algumas possibilidades de controle instrumental destas políticas públicas ditas *não essenciais*: (i) isonomia (impessoalidade); (ii) eficiência; e (iii) transparência (e racionalidade).

Já para *as essenciais* o autor aponta: (i) o princípio da proibição da proteção deficitária – o controle de suficiência e adequação das políticas públicas; e (ii) o princípio da vedação do retrocesso.

Especificamente em relação ao controle dos investimentos mínimos obrigatórios previstos na Constituição Federal e das verbas dos fundos públicos com destinação pública, o autor recorda a noção de *mínimo existencial* e a existência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo de Combate e da Erradicação da Pobreza (FCEP), dentre outros.

As políticas públicas devem ser planejadas⁶, conforme rege o artigo 174 da Constituição Federal e seus parágrafos.

As políticas públicas devem ser transparentes e atender aos interesses públicos previstos no ordenamento jurídico. Ademais, devem explicitar nas suas justificativas toda a motivação necessária ao seu amplo controle.

Segundo Regina M. Faria⁷, três indicadores básicos devem estar contidos no texto das políticas públicas transparentes: eficácia, eficiência e efetividade, aos quais reunimos os indicadores de impacto e indicadores sentinelas, também conhecidos como eventos sentinelas:

1. Impacto: é o indicador que permite o primeiro grande resultado quando explicita como seria ou será o cenário *com* e *sem* a política pública indicada. A pergunta orientadora é: o que muda se realizarmos tal ou qual projeto? como será nossa vida com essa nova política pública?
2. Eficácia: É o indicador que representa o grau de atingimento dos resultados esperados por uma política pública. É o tipo de indicador mais comum nos programas pela facilidade de identificação de resultado a baixo custo. Eficácia é uma dimensão

5 FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 243.

6 O planejamento segundo CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV; FAPERJ, 2016, p.177 e seguintes pode ser: a) físico, b) econômico, c) social, d) cultural, e e) de área.

7 FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendência. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Uma questão de debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 44.

do processo de desenvolvimento e implementação. É fazer a coisa certa. A pergunta orientadora para esse indicador é: quanto do que se esperava foi alcançado?

3. Eficiência: Define a relação entre o custo e o benefício apresentados na política pública. Está diretamente relacionada à qualidade e ao modo como são usados os recursos públicos. É fazer certo as coisas. A pergunta orientadora para esse indicador é: para fazer isso, eu poderia gastar menos?
4. Efetividade: Esse indicador quer identificar o grau de satisfação do cidadão ou quanto seu direito foi atendido com a implementação da política pública. Efetividade é a dimensão dos resultados. É o quanto a sociedade ganhou de verdade. A pergunta orientadora para esse indicador é: essa política pública, de fato, alcançou a expectativa da sociedade?
5. Indicador sentinela ou evento sentinela: é o indicador, mesmo indireto, que aponta a existência de risco iminente ou que aponta para algo maior que está por vir. Em geral, sinaliza as prioridades que estão sob ameaça. Como dois exemplos conhecidos, lembramos o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gasto com pessoal de 54% da receita corrente líquida, mas quando a referida despesa alcança o percentual de 51,3%, iniciam-se as limitações de gasto, sinalizando a aproximação do risco.

Do mesmo modo, as mortes de crianças menores de um ano, a morte de mães (pós-parto), indicando que algo existe como provocador dos óbitos e que merece ser investigado, a fim de evitar problemas maiores.

Na avaliação das políticas públicas espera-se um estudo de relação causal entre o objetivo e o resultado proposto pelo programa, ou mesmo entre a proposta defendida e o impacto social esperado. É, pois, um processo baseado na racionalidade dos meios e na coerência mínima entre objetivo, meios e fins desejados.

2 O IMPACTO DA CORRUPÇÃO SOBRE A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS (ESPECIALMENTE SAÚDE, EDUCAÇÃO)

As investigações sobre os atos de corrupção são vistas como um obstáculo potencial à implementação de políticas públicas. Mesmo quando o responsável pela política pública possa ser favorável à realização de

uma investigação sobre a corrupção, o normal é que o administrador ou o político vejam essa investigação como um mal. No melhor dos casos, um mal necessário e incômodo.

Em geral os administradores públicos ou os políticos tendem a achar que as investigações sobre corrupção são uma perda de recursos públicos e de tempo. É exatamente o oposto.

De fato, investigar atos irregulares ou fraudulentos não é tarefa fácil. Essas ações atrasam programas governamentais, podem paralisar obras e projetos públicos, absorvem mão de obra especializada e geram problemas de reputação de difícil controle.

Não raro as investigações não prosperam, seja por mudança de administração, seja por falta de provas, e sequer terminam responsabilizando quem de direito.

Hernán Charosky⁸, em interessante artigo sobre a matéria, sustenta a necessidade de as investigações dos atos de corrupção serem utilizadas como ferramentas para melhorar a qualidade das políticas públicas, reforçar o acesso dos usuários e beneficiários e formular medidas preventivas de fraude e de corrupção.

O autor propõe que as informações recolhidas nas investigações sejam utilizadas como ponto de partida para o uso de indicadores de desempenho e na sua construção. Refere-se a trabalhos pioneiros de Savedoff e Di Tella⁹ que, com sucesso compilaram uma série de experiências de corrupção detectando áreas vulneráveis e mecanismos de prevenção no combate à corrupção.

Em primeiro lugar uma advertência aparentemente óbvia, mas necessária. Todas as pesquisas sérias realizadas por agências especializadas no combate à corrupção e no controle da gestão (sobretudo pública) devem ser consideradas por aquele que pesquisa o tema.

Ou se quisermos colocar de outra forma: as boas análises e os diagnósticos realizados nas ciências sociais e aplicadas envolvendo as fraudes e a corrupção podem trazer importantes elementos para um melhor desenho das políticas públicas.

A efetiva colaboração entre órgãos e agências públicas nacionais, regionais ou internacionais deve pautar o trabalho dos investigadores (controladores) nos atos de fraude e de corrupção. As descobertas envolvendo

8 CHAROSKY, Hernán. Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones de casos sobre corrupción en las políticas públicas. In: ABRAMOVICH, Victor; PAUTASSI, Laura. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010. p. 329.

9 DI TELLA, E.; SAVEDOFF, W. D (eds). *Diagnóstico de corrupción, el fraude en los hospitales públicos de América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2001.

os casos mais rumorosos de corrupção no Brasil, especialmente o ‘Mensalão’ e a ‘Lava-Jato’ comprovam a assertiva.

É dizer, sofisticou-se e aprimorou-se com o mundo tecnológico e globalizado as maneiras e práticas para se cometer corrupção. É preciso também considerar a tecnologia, o cruzamento de dados e de informações (financeiras, fiscais, bancárias) para em um esforço conjunto de vários órgãos e agentes desvendar as operações fraudulentas ao interesse público e à sociedade.

Os chamados “sintomas” ou “sinais” de corrupção não raro permitem identificar padrões de conduta e, a partir deles, áreas e processos vulneráveis à atividade corrupta ou fraudulenta.

Também é importante recordar – conforme fizemos acima – que esse esforço transcende os territórios nacionais e domésticos. A cooperação de agências ¹⁰e de agentes supranacionais pode ser bem-vinda.¹¹

Importantes agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) têm programas e financiamentos voltados para o aperfeiçoamento do controle e correta implementação de políticas públicas (como o Escritório de Cumprimento de Integridade) que geram o bem-estar social.¹²

É fundamental manter a consciência sobre a necessidade de se preservar o maior equilíbrio das finanças públicas e fornecer serviços de qualidade. Isto leva à necessidade de uma gestão eficiente dos recursos públicos, matéria indispensável de pesquisa em todos os Estados, sobretudo aqueles em processo de desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Segundo a literatura especializada, os serviços de saúde e de educação bem prestados servem como um potencial catalisador do crescimento econômico dos países.¹³

Argumenta-se que a acumulação do capital humano, que está positivamente correlacionada com o nível de saúde e de educação, eleva a produtividade dos fatores e contribui para a expansão da atividade econômica.

10 IDB. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/transparency/transparency-and-accountability>. Acesso em: 23 jun. 2019.

11 CONTROLADORIA Geral da União. *Convenção da OCDE sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/a-convencao>. Acesso em: 23 jun. 2018.

12 WORLD BANK. *Relatório anual de integridade 2015*. Disponível em: www.worldbank.org/integrity. Acesso em: 23 jun. 2019.

13 ROMER, P. Human capital and growth: theory and evidence. *NBER Working Paper*, n.3.173, Cambridge, 1989.

Luckas Sabioni Lopes e Silvia Harumi Toyoshima¹⁴, em interessante artigo, avaliam as administrações públicas do país, oferecendo evidências empíricas inéditas acerca do relacionamento entre eficiência e corrupção.

Ademais, trazem estimativas iniciais do impacto da corrupção sobre a prestação de serviços públicos nas áreas de educação e de saúde no país, numa tentativa de mensurar os efeitos reais deste fenômeno sobre a população brasileira.

A eficiência do setor público é reduzida pela corrupção, conforme sabemos, em práticas conhecidas como fraudes em licitações públicas e outros contratos, diminuindo a efetividade do gasto social por meio de desvios de frações do orçamento para práticas ilícitas e reduzindo a produtividade do investimento público.

A não aplicação de recursos públicos nas políticas públicas sociais, por vontade política às vezes condicionada pelas patologias corruptivas, possui potencial de causar impactos diferenciados à população vulnerável e aos diversos grupos que a compõem.

Luckas Lopes e Silvia Toyoshima concluem que a verificação empírica do relacionamento entre corrupção e eficiência governamental é de elevada relevância, seja no Brasil, seja em outros países.

Segundo os autores, os resultados indicaram que a corrupção tende a diminuir o nível de eficiência governamental. Desse modo, as ações de combate a essas práticas possibilitariam maior taxa de retorno dos recursos destinados às áreas de saúde e de educação no país, o que poderia gerar maior bem-estar social e crescimento econômico.

Após repassar a literatura especializada, concluem que a corrupção tem influenciado negativamente a eficiência na prestação de serviços de educação e saúde nas diversas regiões do país, mesmo quando se olha para o nível de instrução e de renda locais.

Os dados permitem estimar que a corrupção reduz o *escore* de eficiência técnica. Em termos de impacto da corrupção sobre os indicadores sociais analisados, se a corrupção dobrasse em um estado tecnicamente eficiente, isto resultaria em considerável redução do bem-estar geral da população.

De outro lado, Rafael Melo Carneiro¹⁵, ao dissertar sobre os indicadores e as dificuldades da corrupção, afirma que um dos melhores estudos sistematizados sobre a matéria foi elaborado pelo Conselho Nacional

14 LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. *Revista Planejamento e Políticas Públicas PPP*, n. 41, jul./dez. 2013. p. 202.

15 CARNEIRO, Rafael Melo. Corrupção, políticas públicas e efeito simbólico: uma análise das políticas públicas anticorrupção no Brasil. *Revista da AGU- Brasília-DF*, ano XIII, n. 40, p. 239.

de Justiça (CNJ) – a meta 18 desse órgão foi julgar, até o final de 2013, todos os processos ajuizados até 31/12/2011, relacionados à corrupção (ações de improbidade administrativa e crimes contra a administração pública).

Segundo o CNJ, existem mais de 120 mil processos em andamento. Destes, na média, foram julgados 39%, restando, portanto, pendente de julgamento 60,23% das ações. Em 2012, o Poder Judiciário brasileiro julgou 1.627 processos relacionados à corrupção e lavagem de dinheiro, com condenação definitiva de 205 réus. Em outras palavras, admitindo-se apenas 1 réu por processo, o melhor cenário, somente 12,5% dos julgamentos de 2012 resultaram em condenação definitiva.

Segundo Rafael Melo Carneiro, entre 2003 e 2013, a Controladoria Geral da União (CGU) informou que 4.349 servidores públicos federais estatutários receberam pena expulsória do serviço público, o que corresponde a 0,8% dos servidores ativos.

Carlos Higino Ribeiro de Alencar e Ivo Gico Júnior também chegaram a conclusões desanimadoras. Ao analisarem as punições disciplinares, deduziram que a probabilidade de um indivíduo ser condenado pelo crime de corrupção é de 3,17%, enquanto a probabilidade de ser punido civilmente é de 1,59%.

Pery Francisco Assis Shikida supõe que a probabilidade de punição efetiva no Brasil seja menor que nos Estados Unidos da América (o que é condizente com o *ranking* da *Transparency International*), que é de 5%¹⁶.

Dados de 2014 divulgados pelo Ministério da Justiça apontam que o número de condenados por corrupção em todo o Brasil subiu de 668 pessoas (dezembro de 2010) para 1.443 presos (final de 2014), totalizando um aumento de 116%.¹⁷

16 CARNEIRO, Rafael Melo. Corrupção, políticas públicas e efeito simbólico: uma análise das políticas públicas anticorrupção no Brasil. *Revista da AGU- Brasília-DF*, ano XIII, n. 40, p. 254; SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2010. p. 324.

17 MOHALLEM, Michel Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.) FGV-RIO. *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Disponível em: <http://diretorio.fgv.br/cjus>. Acesso em: 23 jun. 2018. "Entre as forças-tarefas, a que alcançou maior dimensão e visibilidade no combate à corrupção foi a Operação Lava-Jato, que, até fevereiro de 2017, alcançou os seguintes números: 1.434 processos instaurados, 730 buscas e apreensões, 197 conduções coercitivas; 79 prisões preventivas; 103 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 131 pedidos de cooperação internacional; 71 acordos de cooperação premiada firmados com pessoas físicas; 9 acordos de leniência e 1 acordo de ajustamento de conduta; 57 acusações criminais contra 260 pessoas diferentes, sendo que em 25 já houve sentença pelos seguintes crimes: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação e organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; e 7 acusações de improbidade administrativa contra 38 pessoas físicas e 16 pessoas, pedindo o pagamento de R\$12,5 bilhões, valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas, R\$ 38,1 bilhões. Até o momento já ocorreram 125 condenações.

Há ainda um longo caminho a se percorrer no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas anticorrupção a fim de que os direitos sociais (em seu sentido amplo) sejam resgatados e otimizados.

Nota-se claramente que no Brasil existem dificuldades iminentes à coleta e ao cruzamento de dados, seja para identificar os agentes causadores dos atos de corrupção e seus coautores públicos ou privados, seja na própria persecução estatal para a aplicação final das sanções cabíveis.

Os percentuais de identificação e punição da corrupção são baixos, os processos no mais das vezes prescrevem e as provas são frágeis ou são dissipadas ao longo do tempo, além das sanções serem incipientes, conforme alerta Rafael Melo Carneiro.

3 CORRUPÇÃO E JUDICIÁRIO: A INEFICÁCIA PARCIAL DO SISTEMA JUDICIAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

São escassos e insuficientes os estudos e as pesquisas no Brasil sobre a eficiência do sistema de punição para estimar o desempenho judicial no combate à corrupção.

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar e Ivo Gico Júnior¹⁸ fazem interessante aproximação do tema colocando algumas premissas para desenvolver um artigo a respeito. Recortam, por exemplo, o período de 1993 a 2005 e verificam a aplicação do Estatuto do Servidor Público Federal (Lei n. 8.112/1990), especialmente os casos de sanções disciplinares (e posteriormente judiciais) em situações envolvendo a corrupção de servidores públicos.

Após dissertarem sobre a teoria econômica da corrupção, a teoria econômica do crime, as probabilidades de punição e o desempenho judicial do sistema brasileiro, chegam às seguintes conclusões:

- a) O governo federal mantém uma estrutura administrativa profissional para combater a corrupção com um sistema integrado que inclui auditorias internas em vários órgãos estratégicos, como a Polícia Federal, a Receita Federal, o INSS e as agências reguladoras;
- b) Na pesquisa foram privilegiados entes que possuem papel relevante no estabelecimento de políticas públicas importantes como a exterior, a monetária, a fiscal, a orçamentária, a fiscal

18 ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: a ineficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*. São Paulo, jan./jun. 2011.

e a produção do desenvolvimento, pois, como informa a teoria, quanto maior o prêmio, maior o retorno esperado da corrupção;

- c) Considerou-se ainda entes com perfis diferentes de servidores levando em conta anos de escolaridade e salários, o tipo de atividade desenvolvida pelo ente, sua relação com terceiros e a capacidade de gerar benefícios ou de impor restrições a terceiros;
- d) Selecionou-se todos os servidores sancionados demitidos no período assinalado com punições associadas a práticas de corrupção, como demissão, perda de aposentadoria e remoção de cargos de confiança;
- e) Foram analisados também os servidores que ajuizaram ações visando reintegração ao serviço público; dos 224 servidores analisados, apenas 29 conseguiram a reintegração (4,5% da amostra), de um total de 441 pesquisados;
- f) De 1993 a 2005, os autores identificaram 687 servidores públicos demitidos, dos quais 246 (35,81%) por razões não relacionadas à corrupção e 441 (64,19%) porque realmente envolvidos em práticas corruptas;
- g) Esses resultados são compatíveis com outros estudos realizados entre julho de 2001 e junho de 2009, por Rocha e Alencar, segundo os quais aproximadamente dois terços das demissões de servidores públicos federais estão relacionadas à prática de corrupção;
- h) Apenas um terço de servidores públicos demitidos administrativamente (34,01%) são processados criminalmente. A possibilidade de enfrentarem ações judiciais na esfera penal pela prática de corrupção é baixa, menos de 30%;
- i) Do universo analisado, apenas 14 servidores foram definitivamente condenados;
- j) Em resumo, o resultado encontrado pelos autores é de que a chance de alguém ser efetivamente preso, no Brasil, por corrupção, é próxima de zero. Nas ações civis foram encontradas apenas 107 servidores acionados, demitidos administrativamente e condenados judicialmente;

- k) Desses acionados, mais de uma vez (122 ações cíveis), menos de um quarto dos servidores demitidos administrativamente (24,26%) realmente enfrenta processos judiciais cíveis; até 2009, só foram encontradas 13 condenações, 7 definitivas;
- l) Assim, a percepção generalizada de que pessoas corruptas nunca respondem à Justiça no Brasil – no período analisado – não é exagerada; portanto, é razoável inferir que o desempenho judicial no combate à corrupção é tão baixo que atividades ligadas à corrupção devem ser altamente lucrativas e, portanto, ubíquas em nossa sociedade;
- m) Os resultados apresentados por Carlos Higinio Ribeiro de Alencar e Ivo Gico Júnior demonstram que a chance de um servidor público corrupto ser criminalmente processado é muito menor que 34,01% e as chances de ser civilmente processado são ainda menores (24,26%). Ademais, a possibilidade de ser efetivamente condenado criminalmente é de 3,17%, enquanto a de ser responsabilizado civilmente é, novamente, ainda menor (1,59%);
- n) Um alto nível de corrupção certamente diminui a cooperação social e enfraquece a capacidade de o Estado implementar boas políticas públicas (se tentar). Além disso, a presença de altos níveis de corrupção representa um alto nível de comportamentos “rentistas” (*rent seeking*), cujo efeito é simplesmente destruir riqueza na busca por redistribuição de recursos, o que empobrece a sociedade¹⁹.

Como já anotado,

Entre as forças-tarefas, a que alcançou maior dimensão e visibilidade no combate à corrupção foi a Operação Lava-Jato, que, até fevereiro de 2017, alcançou os seguintes números: 1.434 processos instaurados, 730 buscas e apreensões, 197 conduções coercitivas; 79 prisões preventivas; 103 prisões temporárias; 6 prisões em flagrante; 131 pedidos de cooperação internacional; 71 acordos de cooperação premiada firmados com pessoas físicas; 9 acordos de leniência e 1 acordo de ajustamento de conduta; 57 acusações criminais contra 260 pessoas diferentes,

19 ALENCAR, Carlos Higinio Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: a ineficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*. São Paulo, jan.-jun. 2011, p. 90.

sendo que em 25 já houve sentença pelos seguintes crimes: corrupção, crimes contra o sistema financeiro internacional, tráfico transnacional de drogas, formação e organização criminosa, lavagem de ativos, entre outros; e 7 acusações de improbidade administrativa contra 38 pessoas físicas e 16 pessoas, pedindo o pagamento de R\$12,5 bilhões, valor total do ressarcimento pedido, incluindo multas de R\$ 38,1 bilhões. Até o momento já ocorreram 125 condenações.²⁰

4 CONCLUSÃO

Sobretudo a partir da Constituição de 1988, o Brasil instaurou juridicamente um Estado Democrático de Direito com forte preocupação relativa à solidariedade social.

As políticas públicas são determinadas a partir do comando oriundo do poder público e da sociedade de forma democrática com o objetivo de promover a pessoa humana em todas as suas dimensões.

As políticas públicas exigem uma grande e metódica articulação do Estado e da sociedade para o enfrentamento dos grandes problemas sociais, sobretudo.

Sabemos que os atos de corrupção e de improbidade nas suas mais variadas formas impactam negativamente o bom uso dos escassos recursos públicos afetando diretamente o crescimento econômico e social dos Estados e reduzindo a promoção da saúde, da educação, do transporte e de outros serviços essenciais.

Exige-se, por isso, mecanismos de boa-gestão de *accountability*, de eficiência na previsão, na aplicação e na gestão dos recursos públicos.

A corrupção é um fenômeno complexo e global que a todos atinge sem distinção. Por isso o esforço internacional, regional e local de todos os Estados para compreender seus mecanismos e melhor enfrentá-la.

Um ato de corrupção importa em abuso de posição. Ativa ou passiva, transgredir regras de conduta acerca do exercício de uma função ou cargo (público ou privado).

Devem ser aplicados os princípios da proibição da proteção deficitária e o princípio da vedação do retrocesso quando estamos diante da concretização das políticas públicas em geral.

É importante a existência de indicadores básicos orientando as políticas públicas no que tange ao seu impacto, eficácia, eficiência e efetividade, dentre outras.

²⁰ Segundo levantamento realizado pela FGV-RIO: MOHALLEM, Michel Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.) FGV-RIO. *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Disponível em: <http://diretorio.fgv.br/cjus>. Acesso em: 23 jun. 2018.

As boas análises e os diagnósticos realizados nas ciências sociais e aplicadas envolvendo as fraudes e a corrupção podem trazer importantes elementos para um melhor desenho das políticas públicas.

É preciso também considerar a tecnologia, o cruzamento de dados e informações financeiras, fiscais e bancárias, dentre outras, para o esforço conjunto de vários órgãos e agentes no intuito de desvendar as operações fraudulentas ao interesse público e à sociedade.

Os chamados “sintomas” ou “sinais” de corrupção não raramente permitem identificar padrões de conduta e, a partir deles, áreas e processos vulneráveis à atividade corrupta ou fraudulenta.

É fundamental a consciência sobre a necessidade de se manter o maior equilíbrio das finanças públicas e fornecer serviços de qualidade. Isto leva à necessidade de uma gestão eficiente dos recursos públicos, matéria indispensável de pesquisa em todos os Estados, sobretudo aqueles em processo de desenvolvimento como é o caso do Brasil.

Segundo a literatura especializada, os serviços de saúde e educação bem prestados servem como um potencial catalisador do crescimento econômico dos países.

A eficiência do setor público é reduzida pela corrupção, como todos sabemos, em práticas conhecidas como fraudes em licitações públicas e contratos em geral diminuindo a efetividade do gasto social por meio de desvios de frações do orçamento para práticas ilícitas, reduzindo ainda a produtividade do investimento público.

A não aplicação de recursos públicos nas políticas públicas sociais, por vontade política às vezes condicionada pelas patologias corruptivas, tem potencial de causar impactos diferenciados à população vulnerável e aos diversos grupos que a compõem.

A corrupção tem influenciado negativamente a eficiência na prestação de serviços de educação e saúde nas diversas regiões do país, mesmo quando se olha para o nível de instrução e da renda locais.

Ao se analisar as punições disciplinares, a probabilidade de o servidor ser condenado pelo crime de corrupção é de 3,17%, enquanto a de ser punido civilmente é de 1,59%.

Os percentuais de identificação e punição da corrupção são baixos, os processos no mais das vezes prescrevem e as provas são frágeis ou dissipadas ao longo do tempo, além das sanções serem incipientes, conforme alerta Rafael Melo Carneiro.

Assim, a percepção generalizada de que pessoas corruptas nunca respondem à justiça no Brasil – no período analisado – não é exagerada. É razoável inferir que o desempenho judicial no combate à corrupção é tão baixo que atividades ligadas à corrupção devem ser altamente lucrativas,

portanto, ubíquas em nossa sociedade. É o pensamento de Carlos Higino Ribeiro de Alencar e Ivo Gico Júnior.

A Operação Lava-Jato parece, então, ser uma exceção neste cenário.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e Judiciário: a ineficácia do sistema judicial no combate à corrupção. *Revista Direito GV*, São Paulo, jan./jun. 2011.

CARNEIRO, Rafael Melo. Corrupção, políticas públicas e efeito simbólico: uma análise das políticas públicas anticorrupção no Brasil. *Revista da AGU*, n. 40, ano XIII, Brasília- DF,

CHAROSKY, Hernán. Obstáculos o herramientas? Los usos de las investigaciones de casos sobre corrupción en las políticas públicas. In: ABRAMOVICH, Victor; PAUTASSI, Laura. *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010.

CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FGV; FAPERJ, 2016.

CONTROLADORIA Geral da União. *Convenção da OCDE sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais*. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/a-convencao>. Acesso em: 23 jun. 2018.

DI TELLA, E.; SAVEDOFF, W. D (eds). *Diagnóstico de corrupción, el fraude en los hospitales públicos de América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2001.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendência. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) *Uma questão de debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

IDB. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/transparency/transparency-and-accountability>. Acesso em: 23 jun. 2019.

LOPES, Luckas Sabioni; TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Evidências do impacto da corrupção sobre a eficiência das políticas de saúde e educação nos estados brasileiros. *Revista Planejamento e Políticas Públicas PPP*, n. 41, jul./dez. 2013.

MOHALLEM, Michel Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.) FGV-RIO. *Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção*. Disponível em: <http://diretorio.fgv.br/cjus>. Acesso em: 23 jun. 2018.

WORLD BANK. *Relatório anual de integridade 2015*. Disponível em: www.worldbank.org/integrity. Acesso em: 23 jun. 2019.

ROMER, P. Human capital and growth: theory and evidence. *NBER Working Paper*, n.3.173, Cambridge, 1989.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Considerações sobre a economia do crime no Brasil: um sumário de 10 anos de pesquisa. *Economic Analysis of Law Review*, v. 1, n. 2, jul. /dez. 2010, p. 324.

SOUZA, Simone Letícia Severo. *Estudos em homenagem à des. Vanessa Verdolin Hudson Andrade*. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

