

Rogério Gesta Leal*

Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil

Os efeitos deletérios da corrupção em face dos Direitos Humanos e Fundamentais**

The deleterious effects of corruption in the face of Human and Fundamental Rights

Resumo: O presente artigo pretende tratar de alguns diagnósticos dos impactos que o fenômeno da corrupção causa aos Direitos Humanos e Fundamentais, e como isto é cada vez mais latente em todo o Ocidente.

Palavras-Chaves: Corrupção – Direitos Fundamentais – Democracia.

Abstract: This article seeks to address some of diagnoses of the impacts that the phenomenon of corruption causes to Human and Fundamental Rights, and how this is becoming latent throughout the West.

Keywords: Corruption – Fundamental Rights – Democracy.

I. Notas introdutórias

Pretendo tratar neste texto, ao menos a título exemplificativo, dos efeitos nefastos que a corrupção causa aos Direitos Humanos e Fundamentais, no Brasil e no exterior.

Vários órgãos e pesquisas internacionais têm desde há muito evidenciado que aqueles Direitos são letalmente impactados pelos atos corruptivos, na medida em que, por exemplo, *the ability to promote and protect civil and political rights rests upon effectively combating political and judicial corruption (and vice versa). Transparency and access to information empower individuals to make informed decisions – from exercising their voting rights, to monitoring how state expenditures are spent.*¹

* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Doutor em Direito. Prof. Titular da UNISC. Professor da UNOESC. Professor Visitante da Università Tullio Ascarelli – Roma Trè, Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM.

**Artículo recibido el 8 de septiembre de 2014 y aceptado para su publicación el 6 de octubre de 2014.

*Este artigo é o resultado de pesquisas feitas junto ao Centro de Direitos Sociais e Políticas Públicas, do Programa de Doutorado e Mestrado da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC, e vinculado ao Diretório de Grupo do CNPQ intitulado Estado, Administração Pública e Sociedade, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como decorrência de projeto de pesquisa intitulado Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos, especialmente preparado à apresentação no Congresso Internacional Direito na Lusofania, realizado nos dias 19 a 22 de fevereiro de 2014, junto à Escola de Direito da Universidade do Minho, Portugal.

El presente artículo recoge algunos de los planteamientos y conclusiones expuestas en la memoria de grado titulada “El concepto de amenaza en la acción de protección”, elaborada por los autores.

¹ ANECHARICO y JACOBS (1998), p.71. E acrescenta o autor: *At the same time, creating such openness limits opportunities for abuses by politicians, police and judges. When accountability mechanisms are weak or non-existent, it becomes too easy for violations to occur.*

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 hipofuncionária 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.

Eis o tema a desenvolver.

II. Não há limites para os impactos negativos da corrupção: os Direitos Humanos e Fundamentais como alvos

Em matéria publicada no New York Times, em 09 de outubro de 2012, o jornalista Simon Romero não mede palavras para dizer que: *Brazilians are so used to impunity, especially when it comes to the legendary corruption in their political system, that they often employ a fatalistic maxim to describe it: The police arrest; the courts set free*², referindo-se exageradamente (como é próprio de algumas linguagens jornalísticas), por óbvio, às tendências históricas do país em acostumar-se com a corrupção enquanto elemento intrínseco da política e das instituições, o que não se pode aceitar em hipótese alguma.

A questão é que fenômenos multifacetados como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas, como parece desejar o articulista sob comentário, quando assevera que: *A political hero of sorts is even emerging in the case: Mr. Barbosa, 58, the court's only black justice, who is overseeing the trial. Masks of his face are already being sold in advance of the annual Carnival celebration, and computer-manipulated images of him clad in superhero outfits have been circulating on the social media*³ -, deixando de perceber que tais questões reclamam mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais.

Heloisa Starling, em instigante texto, lembra que:

“Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo que degrada no mo-

² In <http://www.nytimes.com/2012/10/10/world/americas/brazilian-corruption-case-raises-hopes-for-judicial-system.html>, acessado em 15/01/2013.

³ *Idem*. Grifo meu.

*mento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias –e diante da República– seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão”.*⁴

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–, como quando alguém paga suborno para obter determinado tratamento médico-hospitalar; ou paga suborno para conseguir vaga escolar, condutas estas que estão a violar os sistemas de ensino e de saúde existentes. E até indiretamente, como quando autoridades estatais permitem, pela via do suborno, que sejam comercializados resíduos tóxicos e depositados sem as cautelas devidas em áreas de densidade demográfica significativa, gerando às pessoas destas localidades danos as suas saúdes ao longo do tempo.

Veja-se que, aqui, há da mesma sorte explícita violação do direito de igualdade que as Constituições contemporâneas garantem modo geral, pois se dá tratamento diferenciado a pessoas em face de serviços e atividades que deveriam atender de forma isonômica a todos.⁵

Por tais razões é que Rose-Ackerman tem insistido na tese de que as sociedades contemporâneas não podem funcionar sem altos níveis de confiança, chegando ao ponto de sustentar que *trust and a strong civil society are taken to be synonymous*⁶, exatamente porque representa esta confiança um valor cívico, ético e moral que aumenta consideravelmente a qualidade democrática das relações interpessoais, interinstitucionais e políticas em geral, o que faz com que o Estado ganhe altos índices de legitimidade social, gerando anticorpos eficientes às patologias corruptivas cotidianas.

Como diz Lambsdorff, tais demandas envolvem Direitos Fundamentais Cívicos, Políticos, Sociais, Econômicos e Culturais, sem distinção, implicando altos custos de investimento e proteção, profundamente atingidos por atos corruptivos que esvaziam os recursos públicos:

⁴ STARLING (2008). p.259. Tratei do tema em meu livro Leal (2014).

⁵ Como diz PRESTON y SAMPFORD (2002), p.54: *When a person obtains privileged treatment by means of a bribe (when applying for an official document such as a passport or visa, for example, or clearing goods from customs without paying duties and taxes), no other human right is necessarily directly affected except the right to equality, i.e. the right to be treated equally when obtaining the visa or when clearing goods from customs.*

⁶ ROSE-ACKERMAN (2001), in <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>, acessado em 19/11/2012. Ver o texto de Putnam (2000), e sua interessante tese de que: *When social capital is high, citizens express confidence and trust not only in each other but also in public institutions.* (p.35), o que se evidencia no comportamento da cidadania que se importa com os negócios públicos, fazendo melhorar os indicadores de confiabilidade no sistema institucional político e representativo.

*“The obligation to fulfill requires the state to take measures to ensure that people under its jurisdiction can satisfy basic needs (as recognized in human rights instruments) that they cannot secure by their own efforts. Although this is the key state obligation in relation to economic, social and cultural rights, the duty to fulfill also arises in respect to civil and political rights. It is clear, for instance, that enforcing the prohibition of torture (which requires states to investigate and prosecute perpetrators, pass laws to punish them and take preventive measures such as police training), or providing the rights to a fair trial (which requires investment in courts and judges), to free and fair elections, and to legal assistance, all require considerable costs and investments”.*⁷

Por outro lado, todos os indivíduos são dotados de Direitos Humanos, e todos os Estados estão obrigados a garantir que sua população usufrua destes Direitos. Por sua vez, cada Direito Humano tem a favor de si específicas obrigações por parte dos Estados e mesmo por parte dos indivíduos entre si⁸; ocorre que, para as pessoas efetivamente usufruírem de seus Direitos Fundamentais, o Estado precisa cuidar para que haja condições favoráveis para tanto, assim é que se diz que os Estados precisam respeitar, proteger e fazer cumprir todos estes Direitos, sendo que:

*“The obligation to respect requires states to refrain from interfering directly or indirectly with the enjoyment of human rights. The obligation to protect requires states to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of human rights. States must also fulfill human rights, thus have to take positive measures to assist individuals and communities in enjoying those rights”.*⁹

Há clara violação de Direitos Humanos quando um ato ou omissão do Estado não se encontra conforme suas obrigações de respeito, proteção e efetivação daqueles Direitos sob sua jurisdição. Todavia, para que se tenha mais clareza em tais questões, é importante determinar que condutas são perquiridas por parte dos Estados relacionadas a cada Direito, e isto depende, no mínimo, dos precisos termos e condições das responsabilidades destes Estados em face dos Direitos Humanos e Fundamentais – até em face do argumento normativo-positivista de obrigatoriedade legal das instituições estatais que impera no país, com reflexos na dificuldade dogmática do reconhecimento de vinculatividade daqueles Direitos vigentes nos Tratados e Pactos internacionais ainda não plenamente incorporados na legislação nacional.

⁷ LAMBSDORFF (2007), p.88. Ver igualmente o texto de Sztompka (1999), p.146, quando afirma que: *Democracy requires people to accept some basic rules of interaction. Trust in others makes people more willing to play by the rules since they anticipate that others will do so as well. People need to trust both public institutions and other people in order to be willing to participate in politics.*

⁸ Na expressão de Friedrich (2000), p.55: *It is widely accepted that states have a duty to protect individuals not just against violations of their human rights by state agents, but also against acts committed by private persons or entities. Indeed, in certain cases states have to take positive measures to ensure that private persons or entities do not impinge on human rights of individuals.*

⁹ GARDNER (2002), p.29.

Uma primeira dificuldade hermenêutica que se coloca aqui é saber quais os sentidos que se pode atribuir à expressão *violação* (de Direitos Humanos e Fundamentais) no particular? Só há violação quando se rompe a ordem legal escrita – aqui compreendida em toda a sua extensão principiológica e regratória? Parece que sim, a uma, porque se estendeu em muito os significados e sentidos das normas jurídicas com o fenômeno –por vezes exagerado e distorcido– da abertura sónica dos conteúdos normativos, a ponto de ampliar as possibilidades configurativas de Direitos; a duas, é preciso parâmetros também objetivos de expansão dos sentidos das normas, sob pena de se instituir, com incontrolável subjetividade, *locus* autoritários de poder decisional sobre o que significam.¹⁰

Para os fins de determinar se práticas individuais corruptivas violam Direitos Humanos é indispensável, por primeiro, identificar quais ações ou omissões são exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos, razão pela qual o claro entendimento dos objetos e conteúdos destes Direitos é necessário à delimitação das responsabilidades estatais.

Em segundo lugar, a prática corruptiva precisa ser analisada no contexto dos objetivos e conteúdos dos Direitos Humanos ou Fundamentais envolvidos, verificando se ela afeta tais conteúdos de forma direta ou indireta, e se o Estado falha em dar conta de sua obrigação de protegê-los, respeitá-los e efetivá-los.

Não há dúvidas de que a corrupção encontra-se diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente (eis que, neste exemplo, outros expedientes podem ser atrasados ou deixados de lado). Como diz Michael Johnston: *When an individual in order to have access to health or education needs to bribe a doctor to obtain medical treatment or a teacher to be allowed to attend a class his right to health and education is infringed by corruption.*¹¹

Em termos de comércio mundial parece não ser difícil encontrar situações que envolvem o pagamento de propinas para que resíduos tóxicos sejam importados ilicitamente entre determinados países, o que configura ato corruptivo de profundo impacto aos Direitos Fundamentais difusos envolvendo o meio ambiente e até de forma mais direta, em face dos riscos à saúde que pode provocar. Veja-se que, no caso, o Direito à Saúde ou o Direito ao Meio Ambiente não foram diretamente violados pelo pagamento de propina ou suborno, mas este comportamento corruptivo foi determinante para que, reflexamente, se potencializassem os riscos dos danos referidos em face da geração de cadeias contaminantes.

¹⁰ Aprofundei estes temas em dois outros trabalhos: LEAL (2012) e LEAL (2011).

¹¹ JOHNSTON (2001), p.44.

Para Paolo Mauro, algumas diretrizes importantes já foram constituídas à indagação sobre as tipologias de violações de direitos envolvendo atos corruptivos, a partir das quais, com mais segurança e clareza, se pode precisar o ocorrido, a saber: (a) identificar bem a prática corruptiva em jogo, estabelecendo de forma objetiva quais os comportamentos que se enquadram como tais, identificando os perpetradores, vítimas e violações praticadas; (b) delimitar se as violações praticadas afetam efetivamente Direitos Fundamentais, demarcando bem os escopos e conteúdos destes Direitos atacados, bem como estabelecendo quais as obrigações estatais firmadas no que tange aos Direitos em questão; (c) identificar quais os âmbitos e limites de responsabilidades estatais nos casos específicos de violações daqueles Direitos, e se há providências institucionais a serem tomadas em face das vítimas e suas reparações, evidenciando ainda se os prejuízos sofridos decorreram por conta exclusiva ou concorrente da falha do Estado em respeitar, proteger e dar efetividade aos Direitos (ou seja, *establish how direct is the connection between the corrupt act and harm suffered by the victim on the one hand, and the content of the human right and the obligation required from the state on the other hand*).¹²

Tal raciocínio se aplica de igual sorte para o tema do direito a um processo justo, estabelecido, por exemplo, pelo art. 14, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – ICCPR, da Organização das Nações Unidas-ONU, garantindo a toda pessoa humana uma justa, efetiva e eficiente administração do sistema de justiça (envolvendo todos os seus operadores), eis que ela é titular do direito de ter um tratamento equânime e ser ouvido perante qualquer competente, independente e imparcial tribunal ou corte.¹³

Em termos de Cartórios Judiciais, por exemplo, pode-se dizer que os maiores problemas verificados no Brasil, em regra, se referem às dificuldades na gestão dos serviços burocráticos¹⁴ e, quando descontrolados pela ausência de correição judicante, abrem espaços para privilégios e escolhas privadas de serventuários da justiça –por conta de empatias pessoais ou mesmo por decorrência de subornos e propinas–, o que evidencia inconfundível prática corruptiva.

Veja-se que há também problemas por vezes envolvendo a não realização de audiências, intimações, citações, atos de mero expediente, atos que impliquem restrição de liberdade ou patrimonial, próprias de Oficiais de Justiça ou outros serventuários, cujas causas

¹² MAURO (1998), pp. 681-712, 1998. Pergunta-se o autor: *Does the corrupt act lead to other actions by other actors that eventually affect a human right? In this case, is the corrupt act an essential factor in the chain of events that lead to the infringement of a human right?*(p.700).

¹³ Estes são verdadeiros parâmetros de garantias processuais na Democracia Contemporânea, como diz PUTNAM (2001), p.41: *parameters of equality of parties, fairness of the hearing, and competence, independence and impartiality of the tribunal. These are basic rights to procedural guarantees to which all human beings are entitled to when they face the administration of justice*. Tais parâmetros tomam especificidades maiores quando materializados no devido processo legal, tais como: *to be informed about the charge against them promptly, in detail and in a language they understand; to have adequate time and facilities to prepare their defense; to communicate with counsel of their own choosing; to be tried without undue delay; to be tried in their presence; to defend themselves in person or through legal assistance; to examine witnesses against them and to make use of their own witnesses; to have the free assistance of an interpreter if they cannot understand the language used in court; and not to be compelled to testify against themselves or to confess guilt*.

¹⁴ Conforme texto de GRANGEIA (2011), pp.84 e seguintes.

podem estar vinculadas a comportamentos corruptivos destes agentes em conluio com interessados, ou mesmo em face do desconhecimento das normas processuais e ausência de rotinas cartorárias que permitam a agilização necessária, ocasionando morosidade processual e cumprimento errado ou inadequado dos despachos e sentenças.

Por outro lado, o grande número de processos a despachar demonstra o emperramento processual tanto do sistema de justiça como, por vezes, no gabinete do juiz, fazendo com que o exercício da subjetividade do magistrado pese na eleição do que fazer primeiro – a despeito das diretrizes normativas cogentes que estabelecem prioridade material e processual dos interesses em litígio.

O exercício destas escolhas pelo magistrado tem de ter monitoramento gerencial e institucional, sob pena de deixar espaços sem controle passíveis de serem ocupados por atos corruptivos, principalmente quando opta o juiz pela descentralização e delegação de atribuições à Secretaria de Cartórios para expedir despachos padronizados e realizar atos de ofício – criando nova instância decisional e de poder.

Já no que diz com as sentenças, muitas vezes o acúmulo de processos prontos para julgamento demonstra, de um lado, a falta de otimização (do uso) do tempo pelo juiz (que provavelmente o desperdiça resolvendo situações que podem ser delegadas à Secretaria), mas, por outro, vai gestando cenários de descontrole institucional que fomentam comportamentos corruptivos, porque oportunizam aos interessados lançar mão do que for necessário à obtenção da prestação da tutela jurisdicional.¹⁵

Na medida em que a administração do sistema de justiça se vê contaminada com estas situações corruptivas, por certo que restam violados aqueles direitos internacional e nacionalmente assegurados à pessoa humana, mesmo que não decorra daí danos materiais específicos a ela, mas o sistema foi violado, e com ele a presunção de veracidade, imparcialidade, independência e confiança nas instituições.

Outra interessante questão envolvendo este tema é o que diz com o fato de que, não raro, as Constituições contemporâneas no Ocidente têm previsto o Direito Fundamental ao Trabalho à cidadania – aliás, como já faz há tempo as normativas internacionais¹⁶, e tal direito entendido não somente como possibilidade de escolher livremente o trabalho, mas o de ter acesso a oportunidades de trabalho digno. Neste sentido, *the right to work is complemented by the prohibition of slavery, servitude and forced and compulsory labor (ICCPR Art. 8)*.¹⁷

¹⁵ Lembro da adequada advertência que faz ROSE-ACKERMAN (2001), in <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>, acessado em 19/11/2012, no sentido de que: *Honesty is an important substantive value with a close connection to trust. Honesty implies both truth-telling and responsible behavior that seeks to abide by the rules. One may trust another person to behave honestly, but honesty is not identical to trustworthiness. A person may be honest but incompetent and so not worthy of trust.* Grifo meu.

¹⁶ Ver o United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2006), §6 and §7.

¹⁷ ANECHARICO and JACOBS (1998), p.66. Lembro o autor que: *There are however, many cases of forced labor and in several of those cases corruption is somehow involved. Corruption can be linked to the restriction of the right to work if a labor inspector is bribed by an employer so laws prohibiting forced labor are not enforced. As stated above, freely chosen work is an essential element of the right to work. Hence, in this example, corruption as a necessary tool to sustain forced labor also violates the right to work.*

A ausência de vigilância nas relações de trabalho –principalmente privadas– por parte do Estado e seus fiscais, ou mesmo a existência de conivência entre estes e empregadores ilícitos (atos corruptivos omissivos e comissivos) vão gerando redes de submissão de trabalhadores a condições indignas de labor, quase sob o regime da escravidão, com maus tratos e violências assíduas. Direta ou indiretamente o desvio de ativos financeiros de setores produtivos de forma ilícita vai fragilizando –dentre outras coisas– as condições de trabalho e os direitos sociais consecutórios, o que evidencia como ações corruptivas no setor privado também impactam Direitos Fundamentais.¹⁸

Em outras palavras, *the states' human right obligation to fulfill the right to work implies that states must adopt measures to ensure the full realization of the right. Insufficient expenditure or misallocation of public funds, resulting in the non-enjoyment of the right to work, has been identified as a violation of the obligation to fulfill.*¹⁹ É este comportamento ativo do Estado que deve ser exigido em face de todas as circunstâncias e causas de potencialização dos atos corruptivos, sob pena de estar o ente público conivente com eles.

Mesmo no campo da tradicional representação política que caracteriza a Democracia Representativa a corrupção pode trazer profundos impactos aos Direitos Fundamentais Políticos, considerando-se exatamente que esta tradição opera com a lógica de constituir um direito de cada cidadão se envolver na condução dos negócios públicos através do exercício do voto, ou de ser candidato, em eleições justas e livres, fundadas na idéia de sufrágio universal através do voto secreto – aliás, disposição expressa do art. 25, do ICCPR.²⁰

Comportamentos corruptivos como a compra de votos, transformando-os em mercadorias de trocas ou vendas, visando à persuasão de outrem para a escolha de candidatos ou mesmo para abster-se de votar, constitui histórica intervenção ilícita à integridade do processo eleitoral, sem falar nas questões de abuso do poder econômico relacionado ao financiamento privado de campanhas, falseamento da contagem de votos (cada vez mais rara em face dos processos eletrônicos do sufrágio), devendo o Estado instituir

¹⁸ Várias situações como estas estão reportadas em agências internacionais envolvendo a proteção dos direitos sociais, podendo-se aqui fazer referência ao caso da Sérvia e Montenegro, onde trabalhadores da iniciativa privada fizeram movimentos paredistas e de protestos contra os níveis de corrupção da iniciativa privada que estariam afetando diretamente os postos e condições de trabalho, resultando daí inclusive ameaças às vidas de alguns líderes operários. In U.N. Econ. & Soc. Council, Report submitted by the Special Reporter on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, Ambeyi Ligabo, Addendum: Mission to the State Union of Serbia and Montenegro, U.N. Doc. E/CN.4/2005/64/Add.4, 8 February 2005, §62. Neste documento está expresso claramente que: *When labor inspectors, acting as public officials, accept bribes to overlook violations of workers rights, the state itself is not respecting the rights of those workers.* (p.55).

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Diz PINTO-DUCHINSKY (2002), p.03: *With regards to the right to vote, the state has the duty to ensure that individuals eligible to vote can exercise this right freely. Persons entitled to vote must be free to vote for any candidate without undue influence or coercion of any kind which may distort or inhibit the free expression of the elector's will. Voters should be able to form opinions independently, free of violence or threat of violence, compulsion, inducement or manipulative interference of any kind. States must protect voters from any form of coercion or compulsion and from any unlawful or arbitrary interference with the voting process.*

mecanismos efetivos de garantia ao processo eleitoral tanto para quem vota como para quem é votado.

Esta cadeia de negócios eleitorais espúrios vai gerando conexões perigosas e desestruturantes da gestão dos interesses comunitários, porque cria desdobramentos corruptivos imensos, como obrigações por vezes ilícitas dos eleitos para com seus financiadores ou comerciantes de votos, envolvendo privilégios públicos, favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais, o que pode interferir até na racionalidade e eficiência da Administração. Backer adverte que:

*“Corruption in the health sector can take many forms, such as bribery of regulators and medical professionals, manipulation of information on drug trials, his diversion of medicines and supplies, and corruption in procurement. Of the many ways that corruption can take place in the health sector, probably the most noticeable is corruption in hospitals. Money escapes from hospitals through opaque procurement of equipment and supplies, ghost employees, absenteeism, exaggerated construction costs, inflated hospital price tags, and requiring patients to pay bribes for treatment that should be without charge. In general terms, corruption in the health sector can be structured in three levels: corrupt practices taking place at the level of financial resources management, at the level of management of medical supplies, or at the level of the health worker and patient relationship”.*²¹

Estes são problemas internacionais, basta ver a crítica generalizada que se constituiu nos Estados Unidos da América sobre o fato do governo norte-americano investir milhões de dólares dos contribuintes para fomento de sistemas produtivos de grãos e alimentos transgênicos (que geram a conhecida *junk food*), o que os torna muito mais baratos em face dos chamados produtos mais saudáveis (*healthy food*).²²

Em pesquisa realizada na Índia, das pessoas que admitiram terem pagado algum tipo de propina para obter serviço público de saúde, 23% declararam que foram forçados a

²¹ BAKER (2005), p.31. Lembra o autor ainda que: *A common corrupt practice in hospitals is the payment of bribes or so-called “informal payments,” where patients are forced to offer bribes at hospitals in order to be treated, x-rayed, allocated a bed in the ward or operated upon. The U.N. Special Reporter on the Right to Health has stated that the accessibility to health care is hindered by corruption, particularly by the request of informal payments.*

²² HUFF. Publicada no site – in http://www.naturalnews.com/036394_Farm_Bill_organic_food_corruption.html#ixzz2C0UUKa16, e veiculada em 06/07/2012, acessada em 16/11/2012. Adverte o texto, todavia, que: *Every five years, Congress reviews the guidelines of the existing Farm Bill, and comes up with new ways to allocate the nearly-trillion dollar sum typically apportioned for American agriculture programs. And since existing Farm Bill provisions are set to expire on September 30, 2012, the Obama administration is currently pushing Congress to pass a revised Farm Bill known as the Agriculture Reform, Food and Jobs Act of 2012..... These and other inequities in the federal agriculture policy are what keeps America’s food system both unhealthy and dominated by corporate, agricultural interests with no regard for human health.*

fazê-lo sob pena de não obter o atendimento buscado, enquanto que 73% admitiram tê-lo feito para obter melhores serviços.²³

Os recursos perdidos com a corrupção na área de saúde poderiam ser usados para comprar medicamentos, equipar hospitais, contratar equipes médicas, enfim, ampliar qualitativamente o serviço público propriamente dito, pois a ausência de infra-estrutura adequada neste campo implica a negativa de acesso ao sistema de saúde pública, o que representa violação direta a Direito Fundamental. Lembrando sempre que:

*“Al perpetuar la marginalización y la exclusión, la corrupción impide la no discriminación y fomenta la desigualdad. Según ha mostrado el Barómetro Global de la Corrupción, los pobres se ven afectados de manera desproporcionada por la corrupción y con frecuencia son ellos quienes sufren sus peores consecuencias. Estudios llevados a cabo por los capítulos de TI en Bangladesh y en México demuestran que los pagos de sobornos pueden absorber hasta una cuarta parte de los ingresos de un hogar”.*²⁴

Pesquisas recentes do Fundo Monetário Internacional envolvendo 71 (setenta e um) países Ocidentais têm revelado que os que possuem os maiores indicadores de corrupção sistemática também têm as maiores taxas de mortalidade infantil, evidenciando políticas públicas baixíssimas de tratamento preventivo e curativo de gestantes e crianças.²⁵ De igual sorte o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da União Européia tem identificado a omissão e falhas de regulação nas atividades individuais, de grupos ou corporações, bem como falhas na proteção dos consumidores em face de práticas detrimenrosas de saúde.²⁶

O mesmo ocorre no setor da educação, já que várias experiências dão conta de que há práticas de exigir o pagamento por parte de pais de crianças para garantia de vagas em escolas públicas, para obter certos privilégios de professores nestas mesmas escolas (aulas extras, acompanhamento especial e diferenciado dos demais alunos que não pagam, etc.).²⁷

²³ <http://www.livemint.com/2007/05/02221904/Corruption-Catalogue-governme.html>, acessado em 07/11/2012. Na mesma direção o trabalho de Gopakuma (1998).

²⁴ In INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción*, publicado como Documento de Trabajo 05/2008, conforme sítio eletrônico www.transparencency.org, acesso em 12/02/2014.

²⁵ Ver no texto de Gupta, Davoodi y Tiongson (2002).

²⁶ HUNT (2006), p.40. Ainda refere o texto que: *There are numerous direct ways by which corruption can violate the right to health. The most prevalent acts of corruption violating the right to health are bribery in hospitals and embezzlement of funds and assets destined to health services. Most of those practices affect the availability, accessibility, and quality of health services. As described in this section, when the state does not come to prevent and combat such practices, corruption thus leads to a clear and direct violation of the right to health.*

²⁷ Ver o texto de SANDEL (2012). Ver igualmente os relatos de CESCR, General Comment No.13: The Right to Education (Article 13 of the Covenant), U.N. Doc. E/C.12/1999/10, 8 December 1999, para 6; U.N. Econ. & Soc. Council, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Katarina Tomaševski, U.N. Doc. E/CN.4/1999/49, 13 January 1999, and subsequent reports.

Por certo que tais práticas igualmente trazem violações ao sistema de ensino como um todo, porque rompem com os critérios de justiça social que se procura instalar com a garantia gratuita do ensino fundamental e médio igual para todos, gerando com isto não só ilícitudes no âmbito da prestação do serviço público envolvido, mas também fortes impactos nas políticas públicas de inclusão social dos estudantes e suas desenvolturas nos processos de formação e de inserção no mercado de trabalho. Miller dá o exemplo de que:

*“If parents are required to pay bribes in order to transfer a child from one school to another or simply to keep their child in school. When parents need economic resources in order to bribe the school they would prefer for their children, or when parents simply do not want to partake in corrupt practices, they are not free to choose the education institutions for their children as required by the right to education”.*²⁸

Exemplos como este dão a dimensão da estreita relação que há entre setor público e setor privado no processo fenomênico das ações corruptivas, pois há envolvimento de múltiplos níveis e provocações causais na espécie, gerando verdadeira cadeia de retroalimentação de ilícitos que reclamam medidas preventivas e curativas.

Recentemente a Siemens, empresa alemã considerada uma das gigantes em engenharia, foi envolvida em escândalos de corrupção em licitações no setor de transportes no Brasil. Segundo o Jornal Folha de São Paulo, a multinacional admite ter atuado em *cartéis* ao lado de outras empresas multinacionais no Brasil, e teria assinado um acordo de leniência que poderia garantir a companhia e aos seus executivos imunidade administrativa e criminal e poderia se livrar a outros problemas e dores de cabeça com as leis antitruste dos EUA e Europa. Imagine-se a quantidade de dinheiro envolvido nisto e os prejuízos indiretos e diretos causados ao cidadão que consome transporte público.²⁹

No setor da gestão urbanística, por exemplo, há muitas causas de corrupção que atingem diretamente os Direitos Humanos e Fundamentais de imensos contingentes. Regra geral, em termos de constitucionalismo contemporâneo, entre os Direitos e Deveres Sociais definidos nas principais cartas políticas européias e latino-americanas, o direito à Habitação e ao urbanismo estão no mesmo plano que o direito à Saúde, à

²⁸ MILLER (2010). A Suprema Corte dos Estados Unidos da América já teve oportunidade de afirmar, desde o caso envolvendo altos executivos da Enron Corporation, em 2010, que falhas do serviço público ocasionadas por corrupção violam o Direito Fundamental do cidadão pelo fato de que *deprive another of the intangible right of honest services*. Ver o editorial *Supreme Court just says no to political bribery*. In www.articles.latimes.com/2012/jun/10/opinion, publicado no dia 10/06/2012, e acessado em 16/11/2012.

²⁹ <http://www.cidadefutura.net.br/index.php/artigos/blog-geral/entry/mobilidade-urbana-movimentaus-trilhoes-e-e-territorio-fertil-para-corrupcao-no-mundo-todo.html>, acesso em 12/02/2014. Ainda veicula a notícia que ex-funcionários da Siemens foram acusados de pagarem cerca de US \$ 100 milhões em subornos a funcionários argentinos, incluindo o ex-presidente Carlos Menem, para obter negócios para a Siemens, cujos títulos sejam negociados nos Estados Unidos. A Siemens passou a divulgar que adotaria regras de “Compliance” mais rígidas e passou a demitir executivos de alto escalão no mundo todo. Em 2011, o presidente da Siemens do Brasil foi demitido, como se tratava de uma medida interna de uma empresa privada, o assunto não foi devidamente esclarecido e pouco se sabe sobre o ocorrido.

Educação, à Segurança Social e ao Ambiente e qualidade de vida – aqui se incluem de forma explícita o Brasil e Portugal.

No contexto da União Européia não existe uma política comum de habitação. Existem países que adotaram políticas de natureza mais liberal e outros em que a intervenção reguladora do Estado permitiu melhorar as respostas às necessidades dos diferentes grupos sociais. Portugal integra o primeiro grupo, situando-se no conjunto dos países que gastam menos do que 1% do produto interno bruto (PIB) na sua política de habitação (enquanto que Suécia gasta 4,1% e Holanda 3,2%).³⁰ Tais políticas, todavia, não têm diminuído os casos de corrupção envolvendo a especulação imobiliária.

O mesmo ocorre com o Meio Ambiente, em face da expansão urbana desenfreada e irracional, basta ver os chamados projetos da indústria extrativa que podem causar o desalojamento de muitas pessoas, violando-se não só o Direito Fundamental ao Meio Ambiente Sustentável, mas também a garantia de uma habitação adequada e equilibrada com o ecossistema. Muitos destes projetos são desenvolvidos com desrespeito às regras urbanísticas e dos Planos Diretores (estes também violados desde suas origens por setores da construção civil e imobiliários, pela via do suborno, propina, formatação de leis de ocasião, etc.).

Na Espanha a situação não é diferente:

*“La corrupción urbanística está vinculada al hecho de que las decisiones de la Administración en esa materia generan inmensas plusvalías. Como por arte de magia, o cual milagro multiplicador de panes y peces, un acuerdo municipal que recalifique unos terrenos supone instantáneamente un aumento de su valor que desborda los márgenes de beneficio de cualquiera otra actividad o negocio. No hace falta invertir, ni producir nada, ya que una simple decisión administrativa milagrosamente multiplica el precio del suelo. Y entonces, ¿por qué estas plusvalías que ‘asombrosamente’ crea la Administración no son incorporadas a su patrimonio, máxime si estamos hablando de una Administración democrática que, como nos recuerda Hacienda cuando de cobrar se trata, somos todos?, ¿por qué se regalan a unos particulares que nada han hecho para apropiárselas? Esta es la clave de la corrupción urbanística, su última ratio: una decisión de un organismo público hace que el precio del suelo multiplique su valor instantáneamente”.*³¹

Isto tudo mostra o grau de complexidade que toma os impactos perniciosos da corrupção aos Direitos Humanos e Fundamentais.

³⁰ In *La politique du logement dans les États membres de L'Union Européenne*. Union Européenne, Direction Generale des Études (Document de Travail), Série Affaires sociales. http://europa.eu.it/comm/regional_policy, acesso em 12/02/2014.

³¹ Díaz In <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/corrupcion.pdf>, acesso em 12/02/2014.

III. Considerações finais

É preciso reconhecer, ao fim e ao cabo, as múltiplas redes de relações que estão imbricadas ao tema da corrupção, pois quando ela se dá enquanto causa de emendas orçamentárias supressivas, aditivas, realocativas, em tese lícitas, estes atos administrativo-legislativos afetam intensamente todos os bens e interesses públicos que sofreram alguma restrição neste particular: no caso da educação (quando tem créditos reduzidos), é a qualidade do ensino que cai ou se vê prejudicada; o que se dá também na saúde, segurança pública (veja-se o sistema carcerário e prisional brasileiro³²), transporte, etc. .

Interessante notar que inclusive em termos de discriminação os comportamentos corruptivos podem ser enquadrados, ao menos no que diz com a percepção deste tema por parte do Comitê de Direitos Humanos da Comunidade Européia, que definiu aquela como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada em qualquer nível ou grau racial, de cor, sexo, linguagem, crença religiosa, política ou de opinião, de origem nacional ou social, de propriedade ou nascença, e que tenha ainda a intenção de nulificar ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício por todas as pessoas de direitos humanos e fundamentais.³³ Quer dizer, a existência de corrupção em qualquer segmento –público ou privado– inexoravelmente causa algum tipo de discriminação individual e social.

Por tais razões é que as convenções internacionais contra a corrupção –dentre elas a Convenção Interamericana, de 1996, incorporada ao direito interno brasileiro em 07 de novembro de 2002, pelo Decreto 4.410, e a das Nações Unidas, de 2003, também promulgada no país– põem toda sua ênfase na adoção, pelos países signatários, de medidas preventivas, reconhecidas, cada vez mais, como o caminho adequado para atacar as raízes desta verdadeira patologia.³⁴

Pode-se dizer que os movimentos internacionais anticorrupção estão atentos tanto à corrupção política/governamental (de todos os Poderes de Estado), em especial com alguns casos mais impactantes em termos de práticas corruptivas aos Direitos Humanos e Fundamentais, tais como os que envolvem o Poder Judiciário, visto anteriormente, já que afetam a própria confiança nas instituições democráticas que deveriam dar efetividade e eficácia a tais Direitos.

Em pesquisa tópica sobre o tema o Barômetro Global da Corrupção referiu que um de cada quatro cidadãos que teve contato com a polícia –nos países pesquisados– teve

³² *Idem.* Aduz o autor que: *Likewise, corruption by way of embezzlement of funds that are destined to finance prison services may result in fewer resources and deteriorating detention conditions. Everyone deprived of their liberty in prisons, hospitals, detention camps, correctional institutions, or elsewhere have the right to be treated with humanity and dignity (ICCPR Art.10). For example, in the treatment of prisoners, humanity and dignity means: minimum floor space and cubic content of air for each prisoner, adequate sanitary facilities, clothing which in no manner should be degrading or humiliating, a separated bed, and food of adequate nutritional value.*

³³ UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), General Comment No. 18, Op.cit.

³⁴ Ver o texto de Balb (2006).

de pagar suborno para ver atendida sua demanda.³⁵ Veja-se que uma corrupção neste nível pode provocar reações em cadeia de violações de Direitos Humanos envolvendo o cumprimento da lei por órgãos de segurança pública oficial e a prerrogativa cidadã de liberdade e segurança.³⁶ Indo ainda mais longe, as prisões e segregações que ocorrem diuturnamente na esfera penal –no Brasil e no exterior–, quando injustificadas e para as quais se buscam formas ilícitas e corruptas de solução, estão a violar o Direito Fundamental de não ser detido de maneira arbitrária ou ilegal (e mantido assim). Ainda:

*“Si un caso es llevado a los tribunales, la presencia de jueces corruptos viola el derecho del acusado a un juicio justo e imparcial. La corrupción distorsiona las decisiones judiciales y puede traer como resultado veredictos injustos o absoluciones inmerecidas,— lo cual afecta los derechos del individuo a un juicio justo e imparcial y el derecho a un resarcimiento eficaz para la víctima”.*³⁷

Mais que isto, os ciclos de corrupção conduzem a carências imensas de legitimidade e voz política, autorizando perigosamente a redução de prestação de contas dos governos e mesmo de altos funcionários públicos em face dos grupos menos favorecidos que sofrem com os seus efeitos deletérios, o que pode, inclusive, induzir comportamentos massivos de adesão social à corrupção, seja para conseguir com as regras hegemônicas do jogo político sobreviver as violações perpetradas; seja para gerar indiferença/anomia social reativa diante da perda da confiança.

³⁵ Conforme trabalho de KOECHLIN (2007).

³⁶ INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción*. Op.cit., p.04. Adverte o texto que: *El movimiento anticorrupción ha estado combatiendo la corrupción política y judicial para lograr una mejor participación y representación de los ciudadanos en una democracia. Se ha centrado en obtener información y promover la transparencia con vistas a facilitar a los individuos la toma de decisiones bien fundamentadas al participar en los procesos democráticos de sus países. El espacio para que la sociedad civil pueda actuar en los ámbitos de la lucha por los derechos humanos y contra la corrupción lo crean los gobiernos, al respetar y garantizar las libertades civiles y los derechos, tales como la libertad de acceso y divulgación de la información y la libertad de reunión y asociación pacíficas. Sin estas condiciones, la labor de los activistas anticorrupción y de derechos humanos se ve amenazada y se vuelve imposible conseguir transparencia y rendición de cuentas en el sector público.*

³⁷ *Idem*, p. 09. Diz o documento que: *A nivel sistémico, la corrupción desvía fondos originalmente destinados a servicios sociales que constituyen una asistencia vital para los más necesitados. El Informe Global de la Corrupción de 2006 sobre el sector de la salud mostró que la corrupción encarece los servicios de atención sanitaria o los hace inaccesibles o inexistentes para amplios grupos de la sociedad. Cuando no hay acceso a servicios sanitarios, el Estado fracasa en asegurar de manera gradual y plena el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (Art. 12, PIDESC).*

IV. Referencias Bibliográficas

- ANECHIARICO, FRANK & JACOBS, JAMES B (1998): *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- BAKER, RAYMOND (2005): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Wiley, Indianapolis.
- BALB, RONALD DA SILVA (2006): *Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas*. In Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília.
- CESCR, General Comment No. 13: The Right to Education (Article 13 of the Covenant), U.N. Doc. E/C.12/1999/10, 8 December 1999, para 6; U.N. Econ. & Soc. Council, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Katarina Tomaševski, U.N. Doc. E/CN.4/1999/49, 13 January 1999.
- DÍAZ, FERNANDO GAJA I. *¿Corrupción urbanística o corrupción del Urbanismo?* In <http://personales.upv.es/fgaja/publicaciones/corrupcion.pdf>, acesso em 12/02/2014.
- FRIEDRICH, CARL J (2000): *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. Harper and Row Publishers, New York.
- GARDNER, JOHN (2002): "Defining Corruption". In HEIDENHEIMER, ARNOLD J.; JOHNSTON, MICHAEL (eds.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- GOPAKUMAR, KARL (1998): *Transparency International Working Paper, Citizen Feedback Surveys to Highlight Corruption in Public Services: The Experience of Public Affairs Centre*. Bangalore.
- GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz (2011): *Administração judiciária: gestão cartorária*. Brasília: ENFAM.
- GUPTA, SAMUEL, DAVOODI, H.R. y TIONGSON, E. (2002): *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services, Governance, Corruption and Economic Performance*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
<http://www.livemint.com/2007/05/02221904/Corruption-Catalogue-governme.html>, acessado em 07/11/2012.
<http://www.nytimes.com/2012/10/10/world/americas/brazilian-corruption-case-raises-hopes-for-judicial-system.html>, acessado em 15/01/2013.
- HUFF, ETHAN A. *The corruption of the Farm Bill, and why clean, organic food remains more expensive than conventional*. Publicada no site – in http://www.naturalnews.com/036394_Farm_Bill_organic_food_corruption.html#ixzz2COUUKa16, e veiculada em 06/07/2012, acessada em 16/11/2012.

- HUNT, PAUL (2006): *Report of the Special Reporter on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*. Paul Hunt, U.N. Doc. E/CN.4/2006/48, 3, March.
- INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Los Derechos Humanos y la Corrupción, publicado como documento de trabajo 05/2008*, conforme sítio eletrônico www.transparencency.org, acesso em 12/02/2014.
- JOHNSTON, MICHAEL (2001): *Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption*. In *Polity Review*, vol. 18 (3): 367-391.
- KOECHLIN, LUCY (2007): *An Evaluation of National Integrity Systems for a Human Rights Perspective*. International Council on Human Rights Policy, Geneva.
- LAMBSDORFF, JOHANN GRAF (2007): *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
- LEAL, ROGÉRIO GESTA (2014): *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, conseqüências e tratamentos*. Edunisc, Santa Cruz do Sul.
- LEAL, ROGÉRIO GESTA (2012): *A Decisão Judicial: elementos teórico-constitutivos à efetivação pragmática dos Direitos Fundamentais*. Unoesc, Chapecó.
- LEAL, ROGÉRIO GESTA (2011): (organizador). *Ativismo Judicial e Défis Democráticos: algumas experiências latino-americanas e européias*. Lúmen Júris, Rio de Janeiro.
- MAURO, PAOLO (1998): "Corruption and Growth". In: *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, August, pp. 681-712.
- MILLER, SEUMAS (2010): *The Moral Foundations of Social Institutions: A Philosophical Study*. Cambridge University Press, New York.
- PINTO-DUCHINSKY, MICHAEL (2002): "Financing politics. A global view", In: *Journal of Democracy*. Volume 13, Number 4, October 2002.
- PRESTON, NOEL, and SAMPFORD, CHARLES (eds.) (2002): *Encouraging Ethics and Challenging Corruption*. Federation Press, Sydney.
- PUTNAM, ROBERT D. (2000): *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. Simon and Schuster, Sydney.
- PUTNAM, ROBERT D. (2001): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, New Jersey.
- ROSE-ACKERMAN, SUSAN (2012): *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*. Publicado no Archives of European Sociology, 2001, in <http://papers.ssrn.com/abstract=283429>, acessado em 19/11/2012.
- SANDEL, MICHAEL J. (2012): *What money can't buy*. Farrar, Straus and Giroux, New York.
- STARLING, HELOISA MARIA MURGEL (2008): "Ditadura Militar". In: AVRITZER, Leonardo (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. UFMG, Belo Horizonte.

SZTOMPKA, PIOTR (1999): *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge University Press, Cambridge-UK, 1999.

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR), General Comment No. 18: The Right to Work, Article 6, U.N. Doc. E/C.12/GC/18, 6 February 2006, §6 and §7.

www.articles.latimes.com/2012/jun/10/opinion, publicado no dia 10/06/2012, e acessado em 16/11/2012.