



## A DEMOCRACIA CONSIDERADA COMO O MELHOR SISTEMA POLÍTICO PARA O ENFRENTAMENTO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Rogério Gesta Leal<sup>1</sup>

Caroline Fockink Ritt<sup>2</sup>

### Resumo

O presente trabalho pretende responder a seguinte indagação, por que a democracia, mesmo que sofra inúmeras críticas na atualidade, ainda é o melhor sistema político para a prevenção e o combate da corrupção? Far-se-á uma definição do que são considerados atos corruptivos, suas características, e a análise de seus aspectos históricos no Brasil. Finalmente analisa-se por que a democracia é o melhor sistema para a prevenção e o combate à corrupção, partindo da sua conceituação e de algumas considerações de pensadores clássicos, de estudiosos e juristas da atualidade. Em que pese algumas críticas que se fazem a ela, a democracia ainda é o melhor sistema que temos dos já vividos, é o sistema político que melhor contribui para o bem-estar do ser humano, estando sempre vinculada às ideias de liberdade, dignidade e igualdade entre os homens.

**Palavras-chave:** combate, corrupção, democracia, enfrentamento

### Abstract

The present work aims to answer the following question: Why democracy, even suffering considerable criticism at present, is still the best political system for the prevention and combating of corruption? It will be given a definition of what are considered corruptive acts, their characteristics, and analysis of their historical aspects in Brazil. Finally, it will be analyzed why democracy is the best system for preventing and combating corruption. Starting from its conceptualization and some considerations of classical thinkers, scholars and today's jurists. Despite some

<sup>1</sup> Rogério Gesta Leal é 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 Tùlio Ascarelli – Roma Trè, Universidad de La Coruña – Espanha, e Universidad de Buenos Aires. Professor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM. Membro da Rede de Direitos Fundamentais-REDIR, do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, Brasília. Coordenador Científico do Núcleo de Pesquisa Judiciária, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura – ENFAM, Brasília. Membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira. Coordenador da Rede de Observatórios do Direito à Verdade, Memória e Justiça nas Universidades brasileiras – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. E-mail: [rleal@unisc.br](mailto:rleal@unisc.br)

<sup>2</sup> Caroline Fockink Ritt é Mestre em Direito e Professora de Direito Penal da UNISC, doutoranda em Direito na UNISC, membro do Grupo de Pesquisa *Estado, Administração Pública e Sociedade*, coordenado pelo Prof. Titular Dr. Rogério Gesta Leal, bem como pesquisadora do projeto de pesquisa intitulado *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Autora de vários artigos em revistas jurídicas especializadas e coautora do livro *o Estatuto do Idoso: aspectos sociais, criminológicos e penais*, em coautoria com Eduardo Ritt, pela Editora Livraria do Advogado, em 2008. Organizadora do livro eletrônico: *Temas atuais no direito penal e processual penal*; juntamente com os colegas Eduardo Ritt e Edison Botelho, pela EDUNISC. E-mail: [rittcaroline@unisc.br](mailto:rittcaroline@unisc.br)

criticisms to democracy, it is still the best system that we have already experienced. Within a democracy, we live better, and is also the political system that best contributes to human well-being. Democracy is always linked to the ideas of freedom, dignity and equality among peoples.

**Keywords:** combat, corruption, democracy, addressing.

## 1- Introdução

O presente trabalho argumenta no sentido de que a democracia é ainda o melhor sistema político para a prevenção e o combate da corrupção. Para isso, parte-se da conceituação da corrupção, de suas características, de seus aspectos históricos e de alguns dados referentes a ela no Brasil. Finalmente analisa-se por que a democracia é o melhor sistema para a prevenção e o combate à corrupção. Partindo da sua conceituação e de algumas considerações de pensadores clássicos, e em que pese algumas críticas que se fazem a ela, a democracia ainda é o melhor sistema que temos dos já vividos. É o sistema político que melhor contribui para o bem-estar do ser humano, estando sempre vinculada às ideias de liberdade, dignidade e igualdade entre os homens.

## 2 Corrupção: principais características e aspectos históricos

A corrupção é definida pela Organização das Nações Unidas como sendo “o abuso da função pública para ganho pessoal direto ou indireto”, enquanto o dicionário Houaiss a define como sendo “ato ou efeito de subornar uma ou mais pessoas em causa própria ou alheia, geralmente com oferecimento de dinheiro”. (PETRELLUZZI, 2014, p. 19-20)

Vulgarmente, conceituar *corrupção* é uma tarefa quase impossível, pois o termo comporta inúmeros significados e extensa gama de consequências. Há, no entanto, um ponto em comum: trata-se de algo negativo; jamais positivo. Em dicionários, as definições não variam e perfilam o mesmo contexto: decompor, depravar, desmoralizar, subornar, tornar podre, enfim, destroçar algo. (NUCCI, 2015, p. 01)

As condutas corruptas são consideradas muito complexas, envolvem agentes públicos e privados, além de pessoas jurídicas e, por essa razão, é bastante difícil encontrar uma definição ou conceito que contemple todas as possibilidades que o vocábulo encerra. (PETRELLUZZI, 2014, p. 20)

Assim, para fins de análise do tema, o conceito de corrupção é o seguinte: trata-se de toda e qualquer vantagem obtida pelos agentes públicos no

exercício das funções que cause prejuízo aos bens, serviços e dos interesses do Estado. (LIVIANU, 2014, p. 25)

Observa Leal (2013, p. 82) que não há na tradição do pensamento político ocidental consenso sobre o que vem a ser a corrupção. Não há uma definição nesse sentido. Também não se pode falar de uma Teoria Política da Corrupção. Existem diferentes abordagens sobre o tema, a partir de determinados marcos teóricos e filosóficos específicos.

A corrupção, a partir da relação estabelecida entre corruptor e corrompido, busca minimizar os custos e maximizar as oportunidades.

Nessa perspectiva, a corrupção se apresenta como um meio de degradação do interesse público em prol da satisfação do interesse privado. O agente público, apesar de exercer suas funções no âmbito de uma estrutura organizacional destinada à consecução do bem comum, desvia-se dos seus propósitos originais e passa atuar em prol de um interesse privado bipolar, vale dizer, aquele que, a um só tempo, propicia uma vantagem indevida para si próprio e enseja um benefício para o particular que compactuou com a prática corrupta. (GARCIA, 2013, p. 68)

A ausência de consciência coletiva somada à supremacia do interesse privado sobre o público é igualmente um poderoso elemento de estímulo à corrupção, tornando-se socialmente aceitável. (GARCIA, 2013, p. 69)

O problema da corrupção, assim, é amplo, envolvendo, na verdade, qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal ou mesmo antiético para beneficia alguém ou facilitar alguma atividade, ainda que legítima de outrem, ou ainda, comportar-se de maneira indevida para obter algum benefício para si ou para outrem, ainda que sem conteúdo econômico. Nesse sentido amplo, por exemplo, também seriam atos de corrupção o do empregado que assina o livro de presença por outro ou o funcionário que pula a catraca controladora de entradas e saídas para burlar a vigilância de horário de expediente. (GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D.; 2015, p. 16)

Para a lei brasileira, em sentido estrito, é o “mercadejo”, a “negociata” da função pública com a obtenção de vantagem que é indevida por parte do funcionário público. Serão então punidos tanto o funcionário corrupto (a passiva) quanto o particular corruptor (a ativa). Há, inclusive, crimes específicos no caso da corrupção eleitoral e esportiva. Observa-se que as convenções internacionais, de modo geral, indicam uma relação exemplificativa de vários atos considerados como corrupção, demarcando de forma mais abrangente o contexto das práticas consideradas corruptas. (GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D.; 2015, p-16-17)

## 2.1 Aspectos históricos da corrupção no Brasil

Com relação ao Brasil, a corrupção tem raízes na própria colonização. Observa-se que o estudo e a interpretação do fenômeno da corrupção na época colonial exige, para sua melhor compreensão, o enquadramento sob diretrizes gerais que marcavam a cultura política, as práticas administrativas e a dinâmica da colonização mercantilista na chamada “*América portuguesa*”. (FIGUEIREDO, 2012, p. 174)

Nos primeiros anos que se seguiram ao descobrimento, a fraude mais comum na jovem colônia estava relacionada ao contrabando de mercadorias. O contrabando do ouro, que era praticado inclusive pelos clérigos, ocorria em grande escala. Ao longo dos três séculos em que se manteve a relação de dependência do Brasil, multiplicaram-se os casos de corrupção, que não mais se resumiam ao contrabando, “tal era a avidez com que as pessoas aqui chegavam para enriquecer, atraídas pela fama de abundância da nova colônia”. (FURTADO, 2015, p. 15)

Não é possível estudar a corrupção sem localizar o momento histórico da colonização na chamada “*América portuguesa*”. Alguns marcos significativos que delimitam impasses para o seu entendimento estão nas interpretações históricas dos séculos XIX e XX, que modelaram a sociedade e a administração no período colonial. Esses marcos apresentam, como principais traços característicos, a dissolução, o desregramento e a desordem. Não são poucos os exemplos históricos que erigiram a corrupção na administração colonial como uma das heranças perversas da colonização. (FIGUEIREDO, 2012, p. 175)

No início do século XVIII, o contrabando de ouro, sempre acompanhado dos efeitos inerentes a práticas corruptivas, como, por exemplo, evasão tributária, acabou se disseminando no meio religioso. Era prática comum, dentre os chamados “frades renegados”, o transporte de ouro em pó no interior das estátuas de madeira que portavam. Essa prática origina a conhecida expressão popular: “*santinho do pau oco*”. (GARCIA, 2013, p. 46, grifo original)

Com a chegada da família real ao Brasil, a distribuição das honrarias e títulos de nobreza foi uma das formas encontradas por D. João VI para conquistar o apoio político e financeiro da elite local, variando a importância dos títulos, conforme fosse o apoio declinado à Coroa. Em apenas oito anos D. João VI distribuiu mais títulos de nobreza que Portugal nos trezentos anos anteriores. Justamente essa “elite” que era destituída de qualquer valor ético e movido pelo “espírito de troca”, no sentido de

que “*é dando que se recebe*”, que ascendeu ao poder, sedimentando uma chaga na estrutura administrativa. (GARCIA, 2013, p. 46, grifo original)

No início do século XIX, as distorções de comportamento não estavam ligadas somente aos detentores de poder: encontravam-se disseminadas no próprio ambiente social. E, com relação aos comerciantes baianos da época, ou seja, do início do século XIX:

[...] em seus negócios, prevalece a astúcia mesquinha e velhaca, principalmente quando efetuadas as transações com estrangeiros, aos quais pedem o dobro do preço que acabarão aceitando por sua mercadoria, ao passo que procuram desvalorizar o que terão de obter em troca, utilizando-se de todos os artifícios ao seu alcance. Numa palavra, salvo algumas exceções, são pessoas inteiramente destituídas de sentimento de honra, não possuindo aquele sendo geral de retidão que deve presidir a toda e qualquer transação entre os homens. (LINDLEY, 1969, p. 173)

E, quando a corte deixou o Brasil, ela deixou o Brasil à mingua, às vésperas de sua Independência. Quando D. João VI embarcou, ele “raspou” os cofres do Banco do Brasil e levou embora o que ainda restava do tesouro real que havia trazido para a colônia em 1808. “A realeza, que acabava de viver na corrupção, fizera um verdadeiro assalto ao erário brasileiro”. (GOMES, 2007, p. 284)

A proclamação da independência preservou essa mesma realidade, pois limitou-se a modificar alguns “atores”. O tráfico negreiro, apesar nos inúmeros tratados e atos normativos que foram firmados, por pressão inglesa, com objetivo de acabar com ele, passou a dominar a rotina do Império. Somente em 1850, quando os ingleses literalmente invadiram os portos brasileiros em busca de navios negreiros e ameaçaram afundar as embarcações que aportassem no Brasil, é que o tráfico negreiro, efetivamente, foi abolido. (GARCIA, 2013, p. 47)

Nos primeiros dias da independência, a corrupção brasileira colocou-se, brutalmente, a serviço do tráfico de escravos. Foi esse, sem sombra de dúvida, o pior episódio, o mais abrangente, dramático e vergonhoso da longa trajetória da corrupção no país. Por uma série de tratados que a Inglaterra já começara a impor desde 1810, o tráfico negreiro saía lentamente da legalidade em que prosperara tranquilamente durante dois séculos e meio para uma espécie de ilegalidade teórica, só para “inglês ver”. Nem por isso deixou de prosperar. Pelo contrário, Nos trezentos anos de duração total do tráfico foram trazidos para o Brasil cerca de 5 milhões de africanos. Desse total, não menos de meio milhão chegou entre 1830 e 1850, duas décadas de total ilegalidade, mas também de total conivência ou tolerância das autoridades. (CAVALCANTI, 1991, p. 34)

A corrupção, compreendida no sentido de malversação de recursos públicos, foi o tema principal no debate político brasileiro dos anos de 1950 e 1960, e teve eco, principalmente, na imprensa e nas disputas parlamentares, questão que se

tornou mais grave no contexto da crise no segundo Governo Vargas, que culminou no suicídio do presidente em agosto de 1954. A denúncia de práticas políticas e administrativas corruptas cometidas pelo grupo varguista tornou-se uma das principais bandeiras da oposição liberal. O discurso contra a corrupção atingia também os meios castrenses, com acusações de malversação da coisa pública. (MOTTA, 2012, p. 206)<sup>3</sup>

Da mesma forma aborda-se a corrupção que ocorria durante o período de ditadura militar, regime instaurado em 1º de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985. (SILVA, 2014, p. 10-11).

A Ditadura Militar possuía caráter autoritário e nacionalista. Teve início com o Golpe Militar que derrubou o governo do então presidente, eleito de forma democrática, João Goulart, e terminou quando José Sarney assumiu o cargo de presidente, dando início ao período conhecido como *Nova República*. (GASPAROTTO, 2012, p. 16-17)

Apesar das promessas iniciais de uma intervenção breve, a Ditadura Militar acabou durando 21 anos. Foram postos em prática, durante este período, vários atos institucionais, culminando no AI – 5, de 1968, que vigorou até 1978. (RODEGHERO, 2007, p. 95)

A Ditadura Militar adotou como bandeira uma diretriz nacionalista, desenvolvimentista e de oposição ao comunismo. Tal regime atingiu seu apogeu em 1970 com o chamado milagre brasileiro. No mesmo período o regime censurava todos os meios de comunicação, torturava e exilava os seus dissidentes. (BRUM, 1995, p. 165-193)

A partir da década de 1980, como nos outros regimes militares que aconteciam em toda a América Latina, a Ditadura Militar entrou em decadência. O governo não conseguia estimular a economia e diminuir a inflação que era crônica e altíssima. Tal realidade social deu impulso aos movimentos pró-democracia. (BRUM, 1995, p. 224-225)

O governo aprovou a Lei de Anistia para os crimes políticos cometidos contra o regime. Lei da anistia é a denominação popular da Lei nº 6.683, promulgada em 28

---

<sup>3</sup> Acusou-se Vargas e seus auxiliares de se aproveitarem de verbas públicas em benefício próprio, enriquecendo à custa do tesouro nacional. Quanto à pessoa do presidente Vargas não havia muito que dizer, a não ser o fato de ter arranjado financiamento no Banco do Brasil para a montagem do jornal *Última Hora*, criado para apoiá-lo num contexto em que a grande imprensa era hostil ao governo. As críticas mais pesadas dirigiam-se ao grupo palaciano em torno do presidente, e o próprio Vargas parece ter se assustado com a dimensão do problema.

de agosto de 1979, pelo então Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo, 30º Presidente do Brasil, do período de 1979 até 1985, sendo o último presidente do regime militar. (BRUM, 1995, p. 213)

Ocorreu então um relaxamento com relação às restrições das liberdades civis e as eleições presidenciais foram realizadas em 1984, com candidatos civis. (STARLING, 2012, p. 213)

Observa Leal (2013, p. 141) que mesmo no regime de exceção das décadas de 1960 a 1920, após ficarem evidentes que o perigo do comunismo não era tão grande como se imaginava, foi a corrupção outra base argumentativa de sustentação da ditadura militar.

No caso brasileiro, fez parte da estratégia de sobrevivência do regime militar a montagem de um Estado, na aparência, muito forte, principalmente em razão de sua capacidade de proceder continuamente ao alargamento dos instrumentos de arbítrio e de violência. Nesse mundo regido pelo arbítrio, não cabia regra capaz de impedir a desmedida: havia privilégios, havia desigualdade, havia apropriação privada do que seria o bem público, havia impunidade, havia excessos. Dito de outra forma: a corrupção fazia parte da essência do regime militar- e, em qualquer circunstância, representa uma ameaça à sobrevivência das sociedades democráticas – não apenas porque conduzia à perda de referenciais que levam os homens a agir em prol do interesse público, mas principalmente porque ela desata o processo da vida política e destrói a coisa pública. (STARLING, 2012, p. 218.)

Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 o Brasil voltou à normalidade institucional. Segundo o novo documento legal, as Forças Armadas voltam ao seu papel institucional, qual seja: a defesa do Estado, a garantia dos poderes constitucionais e por iniciativa desses poderes da lei e da ordem. (SARLET, MARINONI, e MITIDIERO, 2013, p. 253-254)

Com o fim da Ditadura Militar e o retorno dos civis ao governo, aumentou, e muito, os casos de corrupção que vêm a público, como foi a Caso Capemi, também chamado escândalo da Mandioca (1979 e 1981); Caso Coroa-Brastel (1985), escândalo do Ministério das Comunicações, que envolveu um grande número de concessões de rádios e TVs para políticos aliados, concedidas em troca de cargos, votos ou apoio ao então presidente José Sarney. (LEAL, 2013, p. 87-88)

Também necessário pontuar, para finalizar a análise desta parte histórica, que, para haver corrupção, é necessário um ambiente propício para que ela ocorra, ou seja:

[...] não há corrupção sem uma cultura de corrupção, pois tal fenômeno demanda o endosso, mesmo que tácito, do seu entorno, com níveis de aceitação social e institucional. E mais, esta cultura cresce nos costumes

que a reproduzem, os quais, por sua vez, têm natureza política destacada. (LEAL, 2013, p. 82)

Certo é que não pode existir corrupção sem indivíduos corruptos, da mesma forma que a decadência de um país ou de uma empresa é consequência do declínio de sua moral. (STUKART, 2003, p. 46)

Houve época, no Brasil, nos anos de 1970, somente para exemplificar, em que havia uma propaganda de cigarros, encabeçada por um famoso jogador de futebol, dizendo que o brasileiro precisava mesmo era *levar vantagem*. Noutros termos, tolo era quem cumpria a lei rigorosamente. Inteligente, sagaz e esperto seria quem a descumpria. Foi o lema dominante durante a geração formada nessa década. Ora, se levar vantagem sobre outra pessoa é uma das modalidades de corrupção, mesmo que moralmente inaceitável, tínhamos um lema de alcance nacional evidenciando o lado podre da sociedade brasileira. (NUCCI, 2015, p. 04-05)

Atualmente, é necessário observar que as raízes da corrupção brasileira não mais se encontram em nosso passado colônia, ou em características da personalidade do brasileiro. Não é possível atribuir à herança de Portugal a culpa por não ter o Brasil conseguido, até os dias atuais, superar as dificuldades relacionadas ao combate à corrupção. Necessário discordar da visão, até então dominante, de que os elevados índices de corrupção praticados no Brasil, que de acordo com a Transparência Internacional ocupa a septuagésima colocação no *ranking* dos países mais corruptos, com índice de 3,3 de percepção da corrupção, estão vinculados ao passado ou à identidade do brasileiro e que não podem, portanto, ser superados. (FURTADO, 2015, p. 18).

A formação cultural brasileira herdada de Portugal pode ser apontada como a causa dominante e efetiva de diversas malezas sociais – entre elas a corrupção – verificadas no Brasil ao longo dos séculos XVIII e XIX. Tendo o Brasil se tornado independente de Portugal em 1822, portanto há quase dois séculos, insistir em atribuir à formação cultural decorrente do período colonial a causa para os elevados índices de corrupção ainda hoje verificados constitui fuga da realidade e tentativa de esconder os verdadeiros motivos e reais beneficiários dos tão comuns desvios e fraudes praticados ao longo do século XX e que se perpetuam neste início de século XXI. (FURTADO, 2015, p. 18)

Então, o melhor entendimento, na atualidade é no sentido de que atribuir à herança portuguesa a culpa pelas deficiências em nossa formação cultural e considerá-la a principal causa da corrupção brasileira interessa apenas àqueles que se beneficiam das fraudes e dos desvios dos fundos públicos – entre os quais

certamente não mais se incluem a monarquia ou a aristocracia portuguesas. (FURTADO, 2015, p. 18-19)

Entende-se atualmente que, na realidade brasileira, o excesso de oportunidades para desviar recursos públicos e certeza da impunidade, e não somente a formação moral ou cultural do povo brasileiro, constituem as reais causas para a manutenção da corrupção em elevados patamares. (FURTADO, 2015, p. 19)

### **3. Democracia: como ela pode ser definida?**

Sem a possibilidade ou pretensão de esgotar o presente assunto, definir a democracia é fundamental para nosso estudo, que busca analisar a afirmação inicial de que a democracia é, ainda, o melhor sistema político para o enfrentamento e combate à corrupção. Na busca de uma melhor compreensão e definição do que é a democracia, tomou-se como base pensadores clássicos gregos para as primeiras impressões e conceituações, além de outros estudiosos que serão a seguir abordados.

Aristóteles afirma que democracia é uma forma de governo na qual os homens livres exercem o poder e que várias podem ser essas formas. A primeira é a que se baseia na igualdade: todos os cidadãos, pobres ou ricos, possuem igualdade na participação política. A segunda é a que se baseia na qualificação dos bens possuídos: quem tiver um determinado valor em bens pode participar politicamente da vida da sociedade. Na terceira forma todos os cidadãos participam do governo, sendo a lei soberana. Na quarta, só participam do governo os cidadãos, sendo a lei soberana. Na quinta há a participação de todos; contudo, o povo é soberano. (ARISTÓTELES, 2010, p. 151-152)

Para esse pensador, o objetivo fundamental de toda democracia é a liberdade, que permite a todos revezar-se no Poder. Todo cidadão deve ser tratado com igualdade decidindo sobre o seu modo de vida, com liberdade de escolha. Assim, uma decisão só será considerada soberana, quando as classes estiverem de acordo; se não houver esse acordo, que seja mantido o que resultar da escolha da maioria daqueles de maior qualificação. Por isso, é necessário que se aperfeiçoe a democracia, todos participem da escolha dos magistrados. (ARISTÓTELES, 2010, p. 152)

Jean-Jacques Rousseau, na sua clássica obra: *O Contrato Social*, analisa os sistemas de legislação, com base na liberdade e na igualdade. Afirma que a

legislação será apropriada a cada Estado, ou seja, que as leis devem levar em consideração, além das máximas comuns, as especificidades de cada Estado e, nesse sentido, a constituição de um Estado será sólida e duradoura quando as conveniências, as relações naturais e as leis estiverem de acordo sobre as mesmas questões, sobre o mesmo conteúdo. (ROUSSEAU, 2010, p. 26-57)

A partir do terceiro capítulo de sua obra, Rousseau (2010, p. 26) trabalha com o conceito de divisão de governos, com as diversas espécies ou formas de governo: democracia, aristocracia, monarquia, governos mistos. Nesse sentido, a democracia é o governo confiado a todo o povo ou à maioria. Ainda, segundo esse pensador, o governo democrático tem a vantagem de poder ser estabelecido por um simples ato da vontade geral.

Já Bobbio (2006, p. 30) conceitua a democracia como sendo um conjunto de regras, primárias ou fundamentais, que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos fará isso. Para o referido autor, não há como definir democracia sem incluir a visibilidade ou a transparência do poder.

Mas para que se fale em democracia deve-se ter em mente uma definição mínima, uma vez que é uma forma de governo em que há a participação dos cidadãos e na qual a maioria toma as decisões que vinculam a todos, e que, por isso, devem ser tomadas em relação a alternativas reais. (BOBBIO, 2006, p. 32)

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras – primárias ou fundamentais- que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo o grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna, como externamente. (BOBBIO, 2006, p. 18)

Para Cambi (2014, p. 19-20), a democracia não pode ser concebida como uma forma de poder político como outra qualquer. A forma mais adequada de compreender a democracia é considerá-la como um sistema que formaliza, regula e legitima o exercício do poder, protege as minorias e assegura os direitos de participação de todos nas disputas eleitorais.

Nas sociedades juridicamente organizadas, as ações do governo não dispensam uma instrumentação legal que estabeleça limites, métodos e objetivos. A partir desses instrumentos, que são as leis, as organizações governamentais dos três Poderes da República podem agir subservientes ao Estado de Direito. É claro que a ação do governo, ainda a mais ampla e eficaz, não dispensa o estímulo e o respaldo da sociedade civil. São esses

dois polos militantes que acabam por definir a democracia no seu aspecto mais dinâmico. (PETRELLUZZI, 2014, p. 13)

O exercício da democracia depende do bom funcionamento dos sistemas partidário e eleitoral, para que os partidos políticos e os candidatos eleitos funcionem como mecanismo de administração e negociação de conflitos e de disputas, de modo a preservar o princípio da representatividade e servirem como forma de legitimação do exercício do poder. (CAMBI, 2014, p. 21).

Em um Estado democrático (Estado de Direito), o poder deve ser visível, para que possa ser controlado. O governo democrático é o governo do poder público em público, mesmo que em uma democracia representativa. A publicidade do governo é o que evita o escândalo público, pois esse último é reflexo da publicização de atos ilegais, praticados em segredo. O poder invisível é típico da autocracia, cuja regra é o segredo e não a exceção. Assim, onde o poder supremo é oculto, também pode o ser o contrapoder (complôs, conspiração, etc). (BOBBIO, 2006, p. 83-95)

Nesse sentido, bom governante é aquele que governa observando as leis, sem poder dispor livremente do poder, pois a lei é transcendente a ele. E, assim, o autor conclui que o governo das leis “celebra hoje seu triunfo na democracia” e que essa é a forma de governo que encontra soluções para os conflitos através de um conjunto de regras que devem ser respeitadas por todos os governos. Emitindo sua opinião pessoal, afirma o autor que a “democracia é o governo das leis por excelência”.(BOBBIO, 2006, p. 171)

Justamente por isso é que se observa que os regimes ditatoriais e autocráticos, por serem idealizados e conduzidos sem a participação popular, mostram-se como um ambiente adequado para que ocorram altos índices de corrupção. (GARCIA, 2013, p. 49)

A debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da conseqüente supremacia do interesse dos detentores da *potestas publica* face ao anseio coletivo. Esse estado de coisas, longe de se diluir com a ulterior transição para um regime democrático, deixa sementes indesejadas no sistema, comprometendo os alicerces estruturais da administração pública por longos períodos. Ainda que novos sejam os mecanismos e as práticas corruptas, os desvios comportamentais de hoje em muito refletem situações passadas, das quais constituem mera continuação. Afinal, não é incomum a construção da seguinte lógica: se os meus antecessores lucraram, também eu hei de

lucrar no poder. O sistema brasileiro, como não poderia deixar de ser, não foge à regra. Os intoleráveis índices de corrupção hoje verificados em todas as searas do poder são meros desdobramentos de práticas que remontam a séculos, principiando pela colonização e estendendo-se pelos longos períodos ditatoriais com os quais convivemos. A democracia, longe de ser delineada pela norma, é o reflexo de lenta evolução cultural, exigindo uma contínua maturação da consciência popular. O Brasil, no entanto, nos cinco séculos que se seguiram ao seu descobrimento pelo “velho mundo”, por poucas décadas conviveu com práticas democráticas. (GARCIA, 2013, p. 50)

#### **4 Por que a democracia é o melhor sistema para a prevenção e o combate à corrupção?**

A corrupção tem efeitos significativos sobre a democracia. Ela rompe com os pressupostos fundamentais do regime, como a igualdade política e com a participação. Reduz a influência da população no processo de tomada de decisões, seja por fraudes nos processos decisórios, como nas eleições, seja pela desconfiança e pela suspeita que ela gera entre os próprios cidadãos com relação ao governo e às instituições democráticas. Acaba, assim, minimizando a transparência das ações dos governantes. Dados do Índice de Percepção de Corrupção da Transparência Internacional indicam que os altos índices de corrupção estão associados a baixos graus de desenvolvimento econômico, à baixa qualidade do regime democrático, além de outras variáveis culturais, como, por exemplo: religião e confiança interpessoal. (MENEGUELLO, 2011, p. 63-64)

A corrupção tem sido um dos temas centrais no processo comunicativo de globalização, unindo esforços e energias internacionais, tanto para seu combate quanto para a implementação, difusão e fortalecimento de ferramentas preventivas e de diagnósticos precisos, visando aos objetivos comuns aos povos civilizados e democráticos. (OSÓRIO, 2013, p. 28)

O Brasil, conforme a ONG Transparência Internacional, é um dos países mais corruptos do mundo. Estima-se que até R\$ 130 bilhões são desviados todos os anos com a corrupção. Isso corresponde a cerca de 2,3% do PIB nacional. É tanto dinheiro que, neste montante, caberia 21,6 vezes o orçamento anual da cidade de Curitiba (estimado, para 2013, em R\$ 6 bilhões), que é a oitava cidade mais populosa do país. Além disso, pesquisa realizada pela FIESP afirma que o custo médio da corrupção no Brasil representa 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB), o que representa cerca de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões. Entre 1990 e 2008, O PIB *per capita* no Brasil foi de U\$ 7.954. Porém, caso O Brasil estivesse entre os países menos corruptos do mundo, esse valor poderia subir para U\$ 9.184, o que significaria um aumento de 15,5%, no período, ou o equivalente a 1,36% ao ano. (CAMBI, 2014, p. 15)

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 disso, haja vista que as estruturas dos poderes constituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens, seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida, porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não têm recursos orçamentários necessários à aquisição de material escolar, em face dos desvios de recursos para outros fins, ficando os alunos sem condições de formação minimamente adequadas. (LEAL, 2013, p. 33)

Com o dinheiro desviado pela corrupção, o Brasil poderia proporcionar um desenvolvimento extraordinário. A mesma pesquisa da FIESP exemplifica: a) Educação: o número de matriculados na rede pública de ensino fundamental subiria de 34,5 milhões para 51 milhões de alunos, o que representaria um aumento de 47%, uma vez que mais de 16 milhões de jovens e crianças seriam incluídos; b) Saúde: o número de leitos para internação nos hospitais públicos que atendem o Sistema Único de Saúde poderia crescer 89%, permitindo que 327.012 leitos fossem construídos; c) Habitação: 2.940.371 famílias poderiam ser atendidas, elevando as metas do PAC (de 3.960.000) em 74,3%; d) Saneamento: o serviço poderia crescer 103,8% para acrescentar mais 23.347,547 casas com esgotos, o que diminuiria os riscos da saúde da população e a mortalidade infantil; e) Infraestrutura: poderiam ser construídas mais de 13.230 Km de estradas de ferro, para o escoamento da produção, melhorando o sistema ferroviário em 525%, ou serem construídos 277 novos aeroportos, o que representaria um crescimento de 1383%, ou mais 172 novos portos, o que representaria um incremento de 1537%. (CAMBI, 2014, p. 15)

A democracia pelo fato de permitir a ascensão do povo ao poder, como também permitir a constante renovação dos dirigentes máximos das organizações estatais, acaba possibilitando que ocorra um contínuo debate a respeito do comportamento daqueles que exercem ou que pretendem exercer a representatividade popular, bem como de todos os demais fatos de interesse coletivo. (GARCIA, 2013, p. 49)

A corrupção atrasa o desenvolvimento econômico e social. Restringe a vontade soberana do povo. Apropria a coisa pública para a realização de interesses privados. Gera promiscuidade entre o poder político e o poder econômico. Concentra renda. Ressalta privilégios e desigualdades. Impede a universalização de políticas públicas e a concretização de direitos

fundamentais. Destrói a cidadania. Enfraquece a democracia. (CAMBI, 2014, p. 13).

E no que diz respeito à relação entre corrupção e democracia? Principalmente se destaca um aspecto, qual seja, o impacto da percepção da corrupção sobre a vida política, a ponto de afetar o apoio à democracia. Estudos que abordam a corrupção num enfoque crítico e realista, também como um fenômeno universal que atinge todos os países, apontam seu impacto sobre a legitimidade do sistema democrático, como o apoio ao regime e a confiança nas instituições. (MENEGUELLO, 2011, p. 64)

A corrupção seria a causa e a consequência do baixo desempenho do sistema, levando à redução da confiança dos cidadãos nas instituições, no governo e em sua capacidade de solucionar problemas e afetando, portanto, o apoio ou a adesão ao regime democrático, entendido a partir das noções de que a política democrática e as formas sobre as quais ela se estabelece são a maneira mais apropriada para a estruturação do sistema político. (MENEGUELLO, 2011 p. 64)

Então, ao lado do combate à corrupção, está a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de eficiência do Estado. Isso porque o desenvolvimento lento das políticas públicas não está associado somente ao desvio de recursos públicos, mas também à não conclusão de projetos para os quais há a previsão orçamentária. (CAMBI, 2014, p. 15-16)

Estudos confirmaram que a adesão normativa à democracia é um fenômeno majoritário que, ao mesmo tempo, convive com um julgamento severo sobre o funcionamento do regime. Contextos que são marcados pela sobrevivência de traços autoritários na cultura política e, ao mesmo tempo, por distorções do funcionamento das instituições democráticas, com repercussões sobre a qualidade do regime democrático, afetam de diferentes formas a experiência dos indivíduos, a percepção sobre o sistema e o impacto sobre suas orientações políticas. (MENEGUELLO, 2011, p. 69)

Qualquer que seja o seu modelo, não há nenhuma dúvida de que a democracia ainda é o melhor sistema político que se encontrou até hoje. “*A democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras que têm sido tentadas de tempos em tempos*”. Onde há democracia é onde se vive melhor e onde o sistema político é o que melhor contribui para o bem-estar humano. Ocorre que a ideia de democracia está indissolavelmente vinculada às ideias de dignidade, liberdade e igualdade entre

os homens, constituindo-se em um corolário de tais princípios. Portanto, somente em uma democracia os direitos humanos podem ser efetivamente concretizados. O respeito aos direitos humanos está indissociavelmente unido à democracia, porque respeitar os direitos do homem significa respeitar sua liberdade de opinião, de associação, de manifestação e todas as demais liberdades que somente uma democracia permite. (GORCZEWSKI, MARTIN, 2011, p. 79-80)

A democracia – que pressupõe oposição política, liberdade de imprensa e judiciário independente – fomenta, potencialmente, poderosos mecanismos de redução da corrupção. Partidos de oposição têm interesse em expor a corrupção no governo para ganhar eleições. Em uma democracia, um partido dominante ou um governo que deixe de fazer reformas arrisca-se a perder as eleições. (HARRISON, e HUNTINGTON. 2002, p. 185)

A democracia representativa, ante os novos desafios do mundo contemporâneo, passa por dificuldades, abrindo caminho para a democracia participativa. De qualquer maneira, a democracia, tal como se conhece hoje, é uma democracia representativa, baseada no sufrágio universal, livre, direto e secreto, no império da lei, na divisão de poderes e no respeito aos direitos humanos. Suas formas e seus procedimentos refletem a evolução das sociedades, em especial, a ocidental. (GORCZEWSKI, MARTIN, 2011, p. 81)

Há um longo e tortuoso caminho a percorrer no combate à corrupção. Não há de ser fruto de mera produção normativa, mas será o resultado da aquisição de uma consciência democrática e de uma lenta e paulatina participação popular. Isso contribuirá para que ocorra a contínua e necessária fiscalização das instituições públicas. Como consequência, reduzirá a conivência e trará a depuração das ideias daqueles que pretendem ascender ao poder. Consequentemente trará uma atenuação da corrupção, pois, eliminada totalmente, ela nunca será. (GARCIA, 2013, p. 50-51)

Essa observação se faz necessária na medida em que a maior participação popular, inclusive com um sensível aumento do acesso aos meios de comunicação, pode conduzir à equivocada conclusão de que, não obstante os ventos democráticos que atualmente arejam o país, a corrupção tem aumentado. A corrupção, em verdade, sempre existiu. Em regimes autoritários, no entanto, poucos se atreviam a retirar o véu que a encobria, mostrando-lhe a face. Os motivos, aliás, são de todos conhecidos. Assim, é preciso não confundir inexistência de corrupção com desconhecimento de corrupção. Em ambientes democráticos tem-se “um processo de desocultação da corrupção”. (GARCIA, 2013, p. 51)

Necessário ressaltar sempre a importância da educação para formação de uma cultura cívica para combater a corrupção e reafirmar a democracia. Da mesma forma, destaca-se a importância dos movimentos sociais, para participarem da democracia e fiscalizarem os atos de seus governantes.

A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios. Quando os homens se desviam do dever de disporem sua própria vida ao serviço público: quando se convertem em vítimas da acumulação e se apropriam do bem comum para si mesmos; quando adotam uma atitude negligente ante a participação política e desviam o olhar para os assuntos de interesse privado; quando arriscam a segurança de todos em benefício próprio ou de poucos, ou seja, quando a virtude cívica fraqueja, se criam as condições para que apareça e se desenvolva a corrupção. (GORCZEVSKI, MARTIN, 2011, p. 85-86)

A corrupção conduz à indiferença ou à perda de interesse em participar nos assuntos públicos, o que é a causa principal da ruína de uma sociedade civil republicana. Na sociedade, que entra em processo de corrupção, a vida do indivíduo também se vicia; quando a sociedade é devassa, os indivíduos começam a perder a capacidade de cultivar a virtude que os torna cidadãos de verdade; e se alguém perde a capacidade de ser cidadão, perde a de ser homem, porque uma vida humana digna somente pode ser vivida sendo-se cidadão. Por isso um cidadão não deve permanecer passivo ante a destruição de sua cidade: seu dever é atuar para evitar que isso aconteça. (GORCZEVSKI, MARTIN, 2011, p. 86)

## **5 Conclusão**

O presente trabalho pretendeu fazer um estudo, sem pretensão ou possibilidade de esgotar a seguinte questão: a democracia é o melhor sistema político para combater e evitar comportamentos corruptos?

Partiu-se da conceituação da corrupção, como um comportamento nefasto para a sociedade, que traz como maiores prejudicados as pessoas mais carentes, com poucos ou nenhum recurso com relação à saúde, à educação e a políticas públicas, uma vez que os recursos destinados a tais políticas acabam sendo desviados com práticas corruptivas de toda ordem.

Mas a corrupção não é um fenômeno recente nem ocorre somente no Brasil. Possui aspectos históricos e culturais que começam com a colonização, perdurando até os dias de hoje.

Trata-se de um fenômeno que gera preocupação mundial, o que torna necessários estudos sobre a cultura da corrupção. Ou seja, estudar até que ponto a sociedade, de forma geral, concorda com essa prática. O famoso “jeitinho brasileiro” ou frases definindo representantes políticos, no sentido de que “ele rouba, mas faz”, são demonstrações, de que temos, sim, uma cultura que tende a aceitar e praticar atos de corrupção. E se a população, de modo geral, tem esse comportamento, o que se pode esperar de nossos representantes políticos, que em grande parte, são reflexo da corrupção, embora eleitos pela população de forma direta?

E, com relação à democracia, em que pese as inúmeras críticas que possa estar recebendo, ainda é o melhor sistema político que se encontrou até hoje, o que pode ser observado desde clássicos gregos como Aristóteles até pensadores atuais.

Ressalta-se que o sistema político que nos permite viver melhor e que melhor contribui para o bem-estar humano é a democracia, sistema sempre vinculada às ideias de dignidade, de igualdade e, principalmente, de liberdade entre os homens, sendo garantidora desses princípios.

É na democracia que os direitos humanos podem ser efetivamente concretizados. O respeito aos direitos humanos está, pois, sempre ligado à democracia, porque respeitar os direitos do homem significa respeitar sua liberdade de opinião, de associação, de manifestação e todas as demais liberdades que somente uma democracia permite. Já em ambientes autoritários, tal não ocorre, como foi a experiência brasileira, durante a Ditadura Militar, quando, diante de práticas de corrupção, as pessoas sequer possuíam liberdade para denunciar; a imprensa sofria censura e poucas eram as punições dos corruptos, impostas as autoridades institucionais.

## REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2010.  
BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.  
BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 14ª ed. Petrópolis, RJ, Vozes, 1995.

CAMBI, Eduardo. Introdução. In: BERTONCINI, M. E. S. N.; (Org.). *Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013*. São Paulo: Aledina, 2014, p. 19-20.

CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. *A corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, I.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 7. Ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GASPAROTTO, Alessandra. *O terror renegado: a retratação pública de integrantes de organizações de resistência à ditadura militar no Brasil (1970-1975)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GORCZEWSKI, C.; MARTIN, N. B. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. Páginas: 63-88; 127-160. Disponível em: <<http://www.unisc.br/edunisc>>. Acesso em 10. out. 2015.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D.; *O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade das Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013) – Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015*. São Paulo: Saraiva, 2015.

HARRISON, E. Lawrence; HUNTINGTON, Samule, P. *A cultura importa*. Rio de Janeiro, Record, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LINDLEY, Thomas. *Narrativa de uma viagem ao Brasil*. São Paulo: Cia Editora nacional, 1969.

LIVIANU, Roberto. *Corrupção – Incluindo a Lei Anticorrupção, 2ª. Ed.* São Paulo: Quartier Latin, 2014..

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: os aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, L.; FILGUERAS, F.; (Org.) *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil Republicano 1954-1964. In: AVRITZER, I.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 206.

NEUMANN, L.; DALPIAZ.O.; *Realidade Brasileira: Visão Humanizadora*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência*. 3.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo, Saraiva, 2014.

RODEGHERO, Carla Simone. Regime Militar e oposição. In: GOLIN, T.; BOEIRA, N.; GERTZ, R.; (Org.) *República: da revolução de 1930 à Ditadura Militar (1930-1985)*. V. 4. Coleção História Geral do Rio Grande do Sul. Passo Fundo: Méritos, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Paulo Neves.

SARLET, I. W.; MARINONI, G.; MITIDIERO, D.; *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Juremir Machado da. 1964. *Golpe midiático-civil-militar*. Porto Alegre: Sulina, 2014.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Ditadura Militar. In: AVRITZER, I.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H.M.M.; (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

STUKART, Herbert Lowe. *Ética e Corrupção*. São Paulo: Nobel, 2003.