

A INFLUÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO DESINTERESSE DA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS NA EDUCAÇÃO

Betina Galves Rui¹

Fabiana Rikils²

Resumo: Justificada através de preceitos constitucionais fundamentais e nos direitos humanos, a educação é uma garantia inerente ao ser humano, simplesmente pelo fato deste ser considerado pessoa e por garantir o desenvolvimento intelectual e físico de cada ser humano. Logo, ela é uma garantia a ser desenvolvida pelo Estado e para a sociedade através de políticas públicas. Ocorre que, quando o Estado não acarreta a devida importância a esse instituto praticando atos corruptivos, as políticas públicas educacionais acabam por ser abandonadas. Por esse motivo impõem-se o seguinte problema: como a corrupção pode diminuir a efetivação de políticas públicas educacionais? Para resolução do problema, a pesquisa, num primeiro momento, é utilizada com o objetivo de conceituar a corrupção propriamente dita e também como uma patologia para, num segundo momento, poder ser feita uma relação com o âmbito educacional e promover o entendimento de como a corrupção pode diminuir a efetivação da educação através de políticas públicas. Como meio de desenvolvimento da pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento sistemático e a técnica de pesquisa realizada em artigos, livros e legislação, sendo possível concluir a existência de concordância parcial entre os planos. Este artigo científico demonstrou que o grande número de práticas corruptivas influencia na menor efetividade e preocupação do ente público com políticas públicas educacionais, mantendo essa área sem desenvolvimento e gerando consequências futuras de prejuízo social, cultural, político e econômico que podem refletir contra o próprio Estado.

Palavras-chave: Corrupção. Educação. Políticas Públicas.

Abstract: Based on fundamental constitutional precepts and human rights, education is an inherent guarantee for human beings, simply because it is considered a person and for guaranteeing the intellectual and physical development of each human being. Therefore, it is a guarantee to be developed by the State and to society through public policies. It happens that, when the State does not give due importance to this institute practicing corruptive acts, educational public policies are eventually abandoned. For this reason, the problem of this research originated in order to know how corruption can diminish the effectiveness of educational public policies. To do so, through the deductive method and the research technique carried out in articles, bibliographies, and other legislation, it was possible to understand how corruption deteriorates the legal system and legal order. This scientific article

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. E-mail: bee.gr@hotmail.com.

² Mestranda em Direito, linha de pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: fabirikils@hotmail.com.

demonstrated that the great number of corruptive practices influence the lesser effectiveness and concern of public entities with public educational policies, maintaining this area without development and generating future consequences of social, cultural, political and economic loss that may reflect against the State itself.

Keywords: Corruption. Education. Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

A educação é uma das principais formas de desenvolvimento do ser humano intelectualmente e fisicamente, proporcionando capacidade de refletir, conhecer e se manifestar através dos direitos e obrigações decorrentes da Lei e da própria existência do homem, para uma boa convivência e desenvolvimento de sentidos humanitários, de responsabilidade e respeito de um para com os outros. Logo, é considerada um direito inerente aos seres humanos e, conseqüentemente, um direito humano.

Mas o fato de ser um direito humano e uma das principais formas de evolução das pessoas não está garantindo, pelo menos no Estado brasileiro, a adequada efetivação de políticas públicas, pelo fato de ações corruptivas serem um dos impedimentos para o desenvolvimento pelo ente público. Isso acontece por ser uma das possíveis conseqüências geradas pelos atos corruptivos brasileiros, que são atos ilícitos continuados, logo, tendo conseqüências continuadas.

Por esses motivos é que se originou o seguinte problema: como a corrupção pode diminuir a efetivação de políticas públicas educacionais?

Para resolver ao problema proposto foi utilizado o método de abordagem dedutivo, que através de disposições elencadas em cada capítulo da pesquisa torna-se possível chegar a uma conclusão do que está sendo trabalhado e uma solução do problema proposto, o método de procedimento sistemático, que através de disposições ordenadas de informações é possível fazer conclusões relativas ao problema da pesquisa e a técnica de pesquisa realizada em artigos, livros e legislação, para a percepção de como o Estado deixa de efetivar políticas públicas baseadas na educação a partir do alastramento das conseqüências advindas da corrupção.

Para cumprir as previsões mencionadas a pesquisa é dividida em dois capítulos. No primeiro se estabelece o conceito próprio de corrupção e o

desenvolvimento dela como patologia, enquanto que no segundo aborda-se a corrupção em relação a educação, estabelecendo como a primeira afeta a segunda e como consequência dificulta o desenvolvimento desta.

Por fim, a presente pesquisa demonstra a sua relevância social a partir do momento em que se percebe como a corrupção determina também o caminho de políticas públicas de tanta importância como as educacionais, pelo simples fato de praticar ações em cadeia, que se transformam em consequências em cadeia.

2 CORRUPÇÃO: CONCEITO E PATOLOGIA

A corrupção é um problema que fere a administração pública gerando consequências de grande porte e na maioria das vezes irreversíveis, sendo um fenômeno que não se dá apenas de uma forma ou pessoas determinadas, mas em grande escala e diferenciadamente. Logo, para entender a sua construção, imprescindível que se compreenda o conceito desse instituto.

Inicialmente, o conceito de ato ilícito na gestão pública é importante para fins de percepção de que em qualquer meio de comunicação ou em atos diários encontram-se notícias ou vê-se atos ilícitos praticados na gestão pública, que muitas vezes não possuem um mecanismo de controle eficiente, pois se assim fosse, tal ato não existiria.

A particularidade interessante de que isso está em todo lugar é que um percentual imenso, variando de país a país, dessas ilicitudes decorrem de atos de corrupção. Ou seja, a corrupção se tornou uma das importantes causadoras de ilicitudes contra a administração pública. E esses atos corruptivos são os mais diversos, sendo do executivo, legislativo, próprio judiciário etc. Portanto, a corrupção não é só um ato ilícito único, mas também a originária de vários atos ilícitos decorrente dela própria, principalmente por envolver problemas já existentes como oportunismo,

as relações sociais e institucionais contemporâneas estão marcadas pelos mais diversos níveis de tensionalidades, envolvendo problemas de ordem econômica, política, ideológica, dentre outros, o que gera multiplicidades de conflitos de difícil equação, a ponto de Ralf Dahrendorf sustentar que esta sociedade tem como marca a exclusão, o conflito social, e não se dá fundamentalmente entre classes, mas em face da desigualdade, da crescente pobreza e da perda de liberdade. (LEAL, 2017, p. 39).

O fato de a corrupção ser e derivar de diversas e inúmeras possibilidades, determina que ela não pode ser pensada como um problema único ou individual, porque envolve inúmeros fatores, como culturais de distintas origens, políticos culturais, sócio culturais e econômico culturais. E problemas culturais que por assim o serem não são determinados apenas pelo presente, mas carregam questões históricas que influenciam a sociedade, e por isso se afirma que esse fenômeno não atua somente no presente, mas está no passado, presente e se projeta para o futuro. E isso porque em cada período histórico ela aparece de uma forma diversa.

Em regra, as causas da corrupção são contextos e conjunturas complexos que tem acontecimentos recorrentes, ou seja, não derivariam apenas de relações humanas, sendo a pessoa considerada boa ou má por natureza. Como por exemplo, a questão da moralidade e da ética, que é algo importante até hoje, porque sempre foram levados em consideração para as práticas sociais e políticas, bem como nosso ordenamento sempre tentou elaborar normas para regulá-las. Outro exemplo, é a lei de lavagem de dinheiro (Lei nº 9.613/98), de responsabilização pública (Lei nº 12.846/13, que são todas invasões violentas às pessoas jurídicas de direito privado e público. Isso tudo de forma a estabelecer controle em moralidade e ética pública.

A corrupção é explicada pela ação estratégica de atores políticos, de acordo com o cálculo racional que eles fazem para burlar ou não uma regra institucional. A premissa das análises econômicas sobre o tema da corrupção é a teoria do *rent-seeking*, mediante a qual os atores políticos (burocratas, políticos, cidadãos) buscam maximizar sua renda privada em detrimento dos recursos públicos. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 11).

Nesse sentido, reflete-se se é necessário estabelecer padrões e valores morais e éticos para estabelecer um convívio social harmonioso e adequado. Nessa discussão a resposta é positiva, e o exemplo são as leis e controles que cria-se e estabelecemos até hoje. Deve-se considerar que a maioria das discussões estabelecidas no ordenamento jurídico e pelos atos ilícitos praticados na administração pública são de ética e moral, pelo menos de forma principal.

sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica dos cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem. (LEAL, 2013, p. 13).

Atenta-se ao fato de que a corrupção não é só dinheiro, mas também troca de favores e tráfico de influências³, por exemplo. A moeda desse fenômeno mudou se comparado a antigamente. E a sua finalidade não é só financeira, mas também troca de favores ou associações que não envolvem pecúnia, simplesmente para atingir cargos específicos ou conquistar influência. Por esse motivo se afirma que a corrupção desliza e se esconde, sendo difícil identifica-la. Logo, esse fenômeno não pode ser tratado apenas de forma sedimentada, mas principalmente de forma universal e que surge e influencia diversas áreas e situações.

Percebe-se que a corrupção se torna um problema e fenômeno não só patrimonial e econômico, mas de subjetividades também, porque ela causa danos na questão da confiança e na instituição, que são valores extrapatrimoniais, porque a sociedade mistura governo com estado, instituição com pessoa dotada de poder etc. A corrupção coloca em questão a validade das bases normativas de todo o sistema. Logo, as moralidades públicas e privadas se comunicam. Deve-se lembrar de que a corrupção afeta questões morais, éticas e etc. Portanto, mesmo que seja simbólico o ato praticado, indiretamente isso pode ser uma corrupção, independentemente de dolo ou característica que demonstre a intensão, bastando violar princípio da administração pública.

It is plausible that corruption in general, including institutional corruption, typically involves the despoiling of the moral character of persons and in particular, in the case of institutional corruption, the despoiling of the moral character of institutional role occupants qua institutional role occupants. To this extent institutional corruption involves personal corruption⁴. (ABED; GUPTA, 2003, p. 38).

É possível então, por conta de determinadas facilidades ou motivações da natureza da pessoa, privilegiar certas pessoas ou situações que podem estar caracterizando um ato corruptivo, ou de ruptura a ordem estabelecida como moral e ética. Por isso é que se pode encontrar práticas corruptivas nos atos comuns do dia-a-dia.

³ Segundo Leal (2013, p.18), o tráfico de influência seriam pactos associativos no intuito de adquirir vantagens e benefícios, financeiros ou não, sendo que a mera tentativa já configura o ato ilícito corruptivo.

⁴ É plausível que a corrupção em geral, incluindo a corrupção institucional, envolva tipicamente a espoliação do caráter moral das pessoas e, em particular, no caso da corrupção institucional, o despojamento do caráter moral do papel institucional dos ocupantes enquanto papel dos ocupantes institucionais. Até este ponto, a corrupção institucional envolve corrupção pessoal.

A naturalização da prática da corrupção no Brasil promove um tipo de abordagem que acreditamos apresentar problemas a seu efetivo controle democrático. Essa visão do problema da corrupção, comumente realizada no Brasil, ocorre a partir de uma perspectiva moralista por parte da sociedade e das elites políticas. A corrupção, no Brasil, tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Se a corrupção for algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor moral promove um estado de paralisia, uma vez que a consequência desse tipo de leitura é não refletir a respeito da mudança. O moralismo contribui à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2001, p. 9).

Dessa forma, a corrupção gera rupturas no sistema jurídico, que lhe causam impactos. Por isso, os danos são continuados e estendidos, vez que se relacionam com inúmeras áreas, setores e pessoas, e suas consequências também possuem novos operadores desse fenômeno, cujo intuito é existirem justamente para que, embora tenha havido uma ruptura no ordenamento, de alguma forma se consiga continuar as práticas. Dessa forma pode-se relacionar e melhor compreender a ausência de políticas no tratamento dessa matéria.

Em decorrência disso é que se coloca a corrupção como uma patologia não só econômica, mas também social e principiológica. (LEAL, 2013, p.3). Inclusive porque os estragos ocasionados não se dão apenas momentaneamente, mas através de um passivo que é deixado e que existe justamente por ser praticamente irreversível.

A perspectiva norte-americana do conceito de corrupção destaca o impacto que comportamentos corruptivos – sejam quais forem, e cada vez mais estende a caracterização destes – provocam nas instituições e nas relações sociais, eis que dá como exemplo: (a) a situação dos médicos que cerram fileiras em não denunciar ou sequer testemunharem contra colegas seus que foram negligentes no tratamento da vida humana; (b) quando a polícia fabrica provas para serem usadas em processos; (c) quando determinados patrocinadores de atletas em competições importantes os estimulam e mesmo obrigam a consumir produtos fármacos proibidos para obterem melhores resultados; (d) o próprio tema do nepotismo, que não precisa ter contraprestação econômica – suborno – para se caracterizar; isto porque, em todos estes exemplos, o que se distingue é a quebra de confiança no sistema na medida em que procedimentos institucionais são solapados, a despeito de em tais situações não haver a configuração explícita ou ao menos tradicional do suborno propriamente dito. (LEAL, 2013, p. 5).

A questão simbólica e principiológica da corrupção tende a prejudicar o âmbito social e o interior de órgãos e instituições públicas e privadas, dizendo respeito diretamente à sociedade, às pessoas e não apenas a questões jurídicas e econômicas.

Com isso, quer-se dizer que um controle interno deveria existir de forma eficiente e suficiente, porque depois que os danos são causados, o passivo da corrupção é irrastrável, pelo fato da complexidade que esse fenômeno possui e também pelo grande número de pessoas e áreas envolvidas. Por conseguinte, um sistema de controle interno e externo possibilitaria um controle do presente para o futuro de práticas e passivos corruptivos, mas que não seria suficiente para recuperar o que já foi devastado pelo instituto.

Esse passivo ocasionado tem um efeito muito grande, contaminando o que não estava interligado ou relacionado com a prática corruptiva. Ou seja, após a contaminação, não se consegue mais saber qual é o conteúdo ilícito derivado da corrupção e o que não tem ligação, é como se o passivo ocasionado criasse um espaço ou esconderijo blindado contra o controle e a execução.

Como a corrupção existe na maioria dos países do mundo, de forma maior ou menor, é frequente que países desenvolvidos, como Estados Unidos, possuam certos controles internos que são eficazes ou ainda outras formas de controle dessa patologia, entretanto, o Brasil permanece na situação patológica comentada desde muito tempo, por problemas históricos. A história de coronelismo, das oligarquias e aristocracias no Brasil, trouxe problemas para a compreensão da sociedade sobre direito público. Nunca se teve uma compreensão adequada sobre a República ou sobre o patrimônio público, que no país foi tratado como coisa privada, em face de uma percepção equivocada sobre o processo político, de constituição da coisa pública.

Essa lógica moralista é comum ao longo de nossa história republicana, como demonstram os diferentes momentos em que houve quebras institucionais, por exemplo, a passagem da República Velha para o Estado Novo, em que o tema da corrupção esteve presente no discurso político, justificando um golpe de Estado. (CARVALHO, 2008, p. 175-176).

Como descobriu-se que aquele modelo aristocrata não correspondia a interesses apenas do monarca, sem nenhuma intenção de bem-estar social, percebeu-se, a partir de revoluções e mudanças de pensamento, a necessidade de controle do Estado e do governo a fim de não o tornar novamente absoluto, e a solução teria sido dada através de mudanças de sistemas e controles, como por exemplo a necessidade de regulação positiva do controle e regulação das atividades de Estado e de governo, com o intuito de evitar a prática de centralização já vivenciada nas monarquias.

É claro que essas modificações e previsões estenderam-se por vários séculos até serem estabelecidas definitivamente por uma visão de Estado mínimo, a fim de livrar-se das arbitrariedades dos monarcas, que se descobriu fragilizada posteriormente. Entretanto, importa saber se, após serem positivadas e modificadas com a Idade Moderna, estão sendo efetivadas e correspondendo às expectativas, vez que a simples positivação não garante a efetivação.

Nesse sentido, se torna importante a questão da administração pública através de uma fundamentação que corresponda às necessidades da atual sociedade que não aceita mais a simplicidade de previsões legislativas, mas, pelo contrário, quer entender o porquê o Estado e o governo agem de determinadas formas ou deixa de agir em situações necessárias.

Por óbvio, sabe-se que a abordagem sugerida não pode se dar com velhos e desgastados conceitos de administração pública – centrada fundamentalmente no Estado -, tampouco circunscrita a pressupostos filosóficos e epistemológicos metafísicos de justificação e de exercício do Poder – como é o da filosofia da consciência -, mas a partir de outros paradigmas, em especial, o de uma filosofia e epistemologia centradas numa racionalidade emancipatória e comunicativa, aqui entendida como a estabelecida por sujeitos linguísticos (Estado x Cidadão), envolvidos numa prática cujo único objetivo deve ser o entendimento/consenso [...]. (LEAL, 2006, p. 39).

Por isso se torna necessário a existência de medidas que controlem o exercício da corrupção e que não podem ser confiadas apenas na legislação existente ou na criação de uma nova, mas em medidas práticas efetivas e que envolvem a questão da moralidade seriamente nas instituições e na sociedade. Nesse sentido, alguns levantamentos filosóficos e históricos são necessários para a melhor compreensão do assunto. Importante mencionar aqui, o modelo de administração burocrática do Estado de forma racional estudado por Webber.

Por tais fundamentos, Max Weber compreende as ordens estatais das sociedades modernas como simples manifestos do poder político; estas fundamentam a sua legitimidade na crença da legalidade do poder político. O poder político legal ganha, assim e entre outros, um carácter racional, vez que a crença na legalidade das ordens emanadas e na legalidade da competência dos indivíduos escolhidos para exercê-lo tem uma qualidade diferente do que a crença na tradição e no carisma: é a própria racionalidade inerente à forma jurídica que proporciona legitimidade àquele poder político, exercido de forma legal. (LEAL, 2013, p. 32).

Nota-se que Marx considera a legitimidade e legalidade fundamentos importantes, mas não basta haver apenas a legalidade das situações, que pode ser garantida através da Lei, porque também se faz necessária a legitimidade para as

ações, legitimidade para as obrigações políticas, representatividade, envolvimento social e realização de políticas públicas. Isso porque quando algum ato praticado não é legítimo, tende a ser considerado inconstitucional, enquanto a legalidade pode ser traçada de inúmeras formas e, inclusive, muitas vezes sem a legitimidade necessária, e da mesma forma acaba por vigorar.

O arranjo institucional deve coibir as práticas de corrupção, porque sua consequência é a criação de monopólios no interior da burocracia, que as motivam pelo lado dos resultados do jogo político, ou seja, a corrupção resulta em decadência da legitimidade, tornando o resultado político sujeito ao aumento da ineficácia da ordem. (FILGUEIRAS, 2006, p. 10).

Fato é que a legitimidade, em decorrência da própria legislação existente hoje e também das questões históricas que permitiram a formação do contrato social e demais manifestações e movimentos sociais que existiram, se relaciona diretamente com a legalidade através das previsões não só poder do Estado, mas de poder social, com efetiva participação da sociedade já que a intenção de todas essas características é o bem-estar comum e, para isso, existe a necessidade da participação popular não só na tomada de decisões, mas também no controle do que é feito pela administração pública.

Por estas razões é que Weber proclama que outra fonte significativa da legitimidade do ordenamento jurídico é o pacto realizado entre os interessados, resgatando, de certa forma, os pressupostos das teorias contratualistas do século XVII e XVIII⁷¹. Dessa forma, o sociólogo alemão parte do pressuposto de que o consenso irá evidenciar conteúdos plurais, os quais dependerão da tradição cultural, do contexto social e dos interesses dos participantes. (LEAL, 2013, p. 34).

Logo, as ações praticadas pelo Estado encontrarão legitimidade quando envolvidas com o tecido social, e isso é possível através de instituições e políticas descentralizadas de diálogos e debates políticos não só no Estado, mas na sociedade e entre estes, possibilitando discursos universais racionais para a formação de um consenso que, então, é legítima as práticas e ações políticas, passíveis de transparência e, conseqüentemente, controle. Este tipo de comportamento e de diálogo entre sujeitos que buscam os mesmos fins axiologicamente normatizados na Constituição é o que se denomina de ético e responsável, configurando uma pós-weberiana ética da responsabilidade.

Para que se encontre legitimidade no tecido social a educação é um instituto de grande necessidade, porque permite uma reflexão adequada dos acontecimentos e práticas sociais, bem como uma busca desses acontecimentos, justamente porque

o interesse sobre essas bases e a consequente reflexão são promovidos, também, pela educação. Por conseguinte, políticas públicas de desenvolvimento educacional são necessárias, tanto na criação quanto no mantimento e efetivação.

De todo modo, a corrupção como patologia influencia partes boas ou intactas do sistema e essa influência pode se dar de inúmeras formas, inclusive com a menor efetivação ou não efetivação de políticas públicas já existentes. Por esse motivo, com o presente capítulo teve-se o intuito de estabelecer o conceito de corrupção e esse fenômeno como patologia, a fim de que no segundo se possa relacionar com as políticas públicas educacionais.

3 A CORRUPÇÃO COMO INTERVENÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Conforme mencionada no capítulo anterior, a corrupção é entendida como uma patologia, pois além de ser um ato ilícito também origina outros diversos que, com o decorrer do tempo, não são possíveis de serem identificados, porque misturam-se com atos lícitos. Além disso, também é criada e mantida por englobar e se originar não só por um tipo de motivo, mas de muitos, o que consequentemente envolve mais pessoas e interesses envolvidos.

O problema gerado pela corrupção e proposto para este artigo científico é entender como a corrupção em si, mas também atos e ilicitudes dela derivados, podem influenciar em políticas públicas educacionais causando uma não efetividade delas. Para desenvolver esse entendimento, importante que se compreenda o conceito de políticas públicas e seus objetivos.

Pois bem, políticas públicas são todas as ações do Estado no intuito de discutir, facilitar, prevenir, erradicar ou influenciar o acontecimento de práticas e costumes através de estratégias que envolvam o próprio ente público e a sociedade, e a educação, portanto, é das áreas de atuação dessas políticas.

As Políticas Públicas possuem um processo de formação de longo e médio prazo, consistentes nas fases de reconhecimento do problema público; formação de uma agenda pública; formulação da Política Pública em si; processo política de tomada de decisão de implementação da Política Pública; execução da Política Pública; acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública e; por fim, a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da Política Pública. (BENEDITO; MENEZES, 2013, p. 2).

A implantação de políticas públicas decorre da necessidade de determinado setor social se desenvolver ou alcançar direitos que até então não existiam, tornando-se a política pública, nesse caso, uma garantidora de tais direitos. “Reconhece-se que as políticas são o meio de ação do Estado, através delas, a União, os Estados e os Municípios conseguem concretizar direitos e garantias fundamentais” (COSTA, 2016, p. 20). Como a educação é uma área que necessita de constante evolução e investimento, por ser um direito humano garantidor do desenvolvimento físico e intelectual que possibilita o comportamento das pessoas como cidadãos, o Estado é o ente competente para fornecer a sociedade essa estrutura, que deve ser fornecida com qualidade.

Nesse sentido, a própria construção da ideia de interesse público necessita de uma ação coletiva entre os diversos setores e atores sociais, tornando o processo de formulação de uma política pública um verdadeiro espaço para a deliberação entre a ação estatal e sociedade civil, no qual as trocas entre ações, interesses e prioridades deverão atuar como interlocutores dessa ação. É desse debate aberto, com argumentos voltados ao interesse público, o qual leve em conta o maior número de possibilidades, que se deve pensar a formulação de uma “boa política pública”. No debate público, os argumentos individuais tendem a não ser expostos por seu caráter parcial, ou, se expostos, tendem a ser refutados pelo público. (BITENCOURT, 2013, p. 50).

Ou seja, trata-se aqui da legitimidade e legalidade do Estado com relação aos atos praticados com as políticas públicas e para elas. Nesse viés, o entendimento que se tira dessas previsões é que a legitimidade da Administração Pública se dá através de um processo democrático em que exista um debate racional entre os interesses e necessidades dos cidadãos e Estado/governo a fim de que cheguem a um consenso e se efetivem em políticas públicas que, após a sua implementação, sejam passíveis de avaliação de resultados. E para que esse debate seja possibilitado é necessário que o Estado seja transparente em suas práticas, o que é impedido pela corrupção e a falta de controle do próprio ente sobre esta.

Dessa forma, cria-se um descompasso entre as exigências externas e as medidas necessárias internas para alcançar aquelas, porque a corrupção não permite a existência da transparência e investimento necessários a serem feitos pelo Estado pela vinculação existente com questões derivadas da corrupção. Assim, a administração pública ganha um estado de operação determinado por questões socioeconômicas e o único meio de solução seria uma adesão política que

possibilite a reforma da estrutura interna que provocam a contradição entre as exigências externa e internas.

Adesão política é aqui entendida como uma forma de bancar “as alterações no âmbito da correlação de forças envolvidas, tamanhas resistências que as elites hegemônicas impõem, para não perder suas regalias consolidadas”. (LEAL, 2006, p. 41). Essa adesão política seria justamente criada democraticamente, sendo o produto de um consenso social, que diz respeito ao autoconhecimento dos atores sociais e de suas ações e decisões dos projetos de vida que desejam, como por exemplo, através de movimentos sociais.

Mas, devido a esses atos corruptivos, os investimentos e a importância necessária ao sistema educacional não são realizados e esses fatores acarretam um descrédito do Estado perante a sociedade, que lida com um sistema de educação precário e, além disso, deixa de ver o ente estatal como legítimo, por não se sentir representada. “*A corruption destroys the fundamental values of human dignity and political equality, making it impossible to guarantee the rights to life, personal dignity and equality, and many other rights*”⁵. (KLITGAARD, 1991, p. 33).

A fraude dos investimentos na merenda escolar, que aconteceram no estado do Rio Grande do Sul, e a questão do Plano Nacional da Educação, que não prevê medidas de desenvolvimento e qualidade do sistema educacional são algumas práticas onde a corrupção foi um dos motivos para tais acontecimentos.

Com relação à fraude de merenda escolar, que ocorreu no município de Bom Progresso⁶, nota-se que tal improbidade administrativa é um ato de corrupção, que

⁵ A corrupção destrói os valores fundamentais da dignidade humana e da igualdade política, tornando impossível garantir os direitos à vida, à dignidade e à igualdade pessoal e a muitos outros direitos.

⁶ APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE BOM PROGRESSO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO (CPC, ART. 267, VI). INSUBSISTÊNCIA. EXAME DO MÉRITO (CPC, ART. 515, § 3º). 1. Sentença sem resolução do mérito (CPC, art. 267, VI). 1.1 - Independência dos sancionamentos civis e criminais. Os sancionamentos decorrentes dos atos de improbidade administrativa independem dos criminais (CF, art. 37, § 4º; Lei 8.429/92). Não há falar em bis in idem. 1.2 - Aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos. 1.2.1 - Os agentes políticos estão sob a égide da Lei 8.429/92. A expressão agente público, constante do art. 37, § 4º, da CF, é gênero do qual são espécie os agentes políticos. Ademais, o art. 1º da Lei 8.429/92 refere agente público de qualquer dos Poderes, isto é, abrange os próprios integrantes. 1.2.2 - A decisão do STF na Reclamação nº 2138-6 versou tão-só a respeito da competência para suspender direitos políticos de Ministro de Estado, isso tendo em conta o disposto no art. 102, I, "c", da CF. Não tem, pois, repercussão alguma que não relativamente a processos em que figurem Ministros de Estado e as demais pessoas enumeradas no dispositivo Constitucional. Resumindo: se, no âmbito das infrações penais e dos crimes de responsabilidade, a competência para tanto é privativa do STF, por lógica também o é à suspensão dos direitos políticos prevista na Lei Anti-Improbidade Administrativa. Por isso mesmo é dito que eles não se submetem ao modelo de competência da Lei

não afeta apenas o sistema político do Estado e do governo, mas também o sistema educacional, a partir do momento que este se torna precário com relação a uma das exigências que deve cumprir. O fato é que, somado aos outros problemas existentes, a precariedade cresce e se torna difícil de resolver.

Com relação ao Plano Nacional da Educação (PNE), este estabelece as diretrizes gerais que serão complementados através de planos desenvolvidos pelos Estados e Municípios e que deverão estar em harmonia com o primeiro, visando os fundamentos, objetivos e finalidades da Constituição atual e dos princípios que fundamentam a necessidade de existência do plano. Ou seja, as previsões contidas nele deverão estar obrigatoriamente contidas nos demais planos ou as que não estão previstas no PNE não serão obrigadas a constar nos demais planos.

Nota-se que os planos elaborados para qualquer área, mas nesse caso se estuda com base na educação, são elaborados para atender necessidades sociais e, conseqüentemente, um crescimento na área da educação não só no número de crianças, jovens e adultos nas escolas, graduações e pós-graduações, mas também um crescimento no desenvolvimento dessas pessoas de acordo com o nível que vão atingindo.

Um plano de Estado é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada. Um plano atende tanto a princípios quanto a regras dentro de uma determinada normatividade jurídica. Pressupõe um esforço consciente e contextualizado de metas cujo sucesso exige o conhecimento sistemático de limites, possibilidades e recursos. (CURY, 2011, p. 17).

8.429/92. 2. Exame do mérito (CPC, art. 515, § 3º). Sucessão de fatos consistentes em: (a) pagamento por serviços de pintura no prédio da Prefeitura e de reforma em escola municipal e centro comunitário, sem que tenham sido realizados; (b) pagamento de materiais de expediente, elétrico e de limpeza nas escolas municipais, com fraude na licitação; (c) pagamento por serviços de empedramento de estradas, sem que tenham sido prestados, com fraude na licitação; e (d) fraude na merenda escolar, com fraude na licitação, são todos fatos típicos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92, art. 10, caput, e VIII). 3. Sancionamentos (Lei 8.429/92, art. 12, II). 3.1 - Danos ao erário. Ressarcimento integral, cada réu conforme os que produziu, com solidariedade do então Prefeito Municipal por ter participado e liderado todos os atos de corrupção. 3.2 - Multa civil. Arbitrada em 100% do valor do dano, e em relação aos valores menores, e em 50% em relação ao dano de maior valor. 3.3 - Perda dos direitos políticos. Considerando o princípio da suficiência e adequação, afirmados no caput do art. 12 e respectivo parágrafo único, impõe-se apenas em relação ao ex-Prefeito, pois não só liderou a corrupção como a praticou no exercício de mandato popular, sendo, pois, necessário que pessoas com tal padrão de conduta fiquem afastadas da vida pública, no caso, pelo período de oito anos, tendo em conta a repetição dos fatos contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo legal de cinco anos. 4. Dispositivo. Apelação provida e, na forma do art. 515, § 3º, do CPC, pedido inicial julgado procedente. (Apelação Cível Nº 70049353881, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 29/05/2013).

Mas, ao verificar as metas do PNE, principalmente com relação a número 8, pode-se perceber que este plano coloca como previsões as questões raciais de gênero, de portadores de deficiência e idosos, mas não prevê a discussão e também não faz menção de questões relativas ao gênero, como por exemplo, os casos de violência intrafamiliar e etc. mesmo após inúmeras manifestações assim requerendo. Também não faz previsão de discussão aprofundada sobre os idosos, portadores de deficiência e negros, apenas mencionando-os com relação a representação numeral na rede pública. Contudo, esse tipo de previsão como forma de discussão de conteúdos e práticas sociais é necessário, principalmente pelo fato de se demonstrarem atuais na realidade social, motivo pelo qual ignorá-las demonstra um desinteresse por parte do próprio Estado em condições humanas e a políticas públicas que se adequem aos problemas vividos atualmente, o que caracteriza a inexistência de atuação conjunta dos dois planos.

Portanto, o PNE se resume em previsões apenas de inclusão e aumento do número de estudantes em escolas e nível superior, seja com relação a crianças e jovens como a adultos e idosos, não estabelecendo metas relacionadas aos conteúdos de necessária discussão como forma de prevenção e solução de práticas prejudiciais à sociedade. E isso acontece justamente porque o sistema educacional brasileiro há muito não recebe a devida atenção e importância do Estado, tornando-se cada vez mais precário, e isso é visualizado pela sociedade.

Ressalta-se que em nenhum dos exemplos citados houve a preocupação do Estado em destinar verbas para o sistema educacional, como no caso da merenda escolar em que houve desvio, bem como de importar-se com a inclusão de discussão de assuntos e problemas sociais na rede pública de ensino, como meio de debate, reflexão e evolução de pensamentos e opiniões, para que se tenha uma educação de qualidade e formadora de cidadãos. E isso ocorre porque existem outras preocupações individuais consideradas prioridades, que são atos corruptivos, e que na maioria das vezes não são facilmente visíveis, pois como já mencionado, misturam-se com as licitudes.

Conseqüentemente, isso gera um descrédito social com relação ao Estado, que é fator decisivo para determinar o modelo de representatividade que hoje existe como falido, mas demonstra a capacidade do Estado em “fomentar, e mesmo viabilizar, uma maior articulação de possibilidades implementadoras das condições objetivas à interlocução social reflexiva sobre todos estes temas, oportunizando o

surgimento de um processo de autopersuasão, no qual é impossível se pensar em não-participantes [...]. (LEAL, 2006, p. 41).

Inclusive porque, essa falência do modelo de representatividade, deriva também dos meios tecnológicos de informação existentes atualmente, no qual é possível ter ciência de que a realidade muitas vezes não é a mesma da que é discursada na mídia, propagandas governamentais, etc., o que gera não só uma forma de descrédito, mas também uma nova percepção e orientação de valores, comportamentos e incertezas sociais, que influenciam no sistema, que antigamente estava firme. “Em tal quadra histórica, nossos horizontes de cognição e compreensão do que está ocorrendo se distanciam quando deles nos aproximamos com nosso saber sobre o mundo”. (DI GIORGI, 2005, p. 383).

Por esses fatores, foi despertada na sociedade uma consciência do direito, de ter direitos, que passaram a ser reivindicados como uma concretização da cidadania que sempre foi prometida, mas nunca efetivada. Ou seja, a sociedade se torna uma reivindicadora dos seus direitos a partir do momento que percebe que não pode ficar à mercê do ente estatal. O Estado, que foi criado para agir pelo bem-estar social, afastou-se de tais previsões e, conseqüentemente da sociedade ou talvez nunca tentou preocupar-se com a mesma. Ou seja, a corrupção, ao mesmo tempo em que deteriora a legitimidade do sistema e seus representantes perante a sociedade também acabou por despertar o interesse social na concretização dos direitos que adquiriu, e que assim nunca foram entendidos e buscados de forma eficaz pelas pessoas. Nesse sentido é que se pode apontar a percepção das fraudes e discursos jurídicos falaciosos com relação ao sistema educacional.

Ora, o Estado, mesmo com as condições materiais necessárias para desempenhar seu mister não o consegue, em face dos condicionantes referidos, a verdade é que a comunidade não pode esperar por soluções urgentes às suas demandas, estas muitas vezes primárias, condizentes com prerrogativas de subsistência – como água, luz, habitação, saúde, etc., acabando por agudizar ainda mais a exposição da falência do modelo atual de Administração Pública, em todos os seus níveis. Para não conhecer de sua ineficiência, o Estado prefere, em algumas oportunidades, negar a existência de inúmeras tensões sociais que se avolumam sem respostas satisfativas. (LEAL, 2006, p. 48).

Percebe-se que os exemplos citados são apenas dois dentro de muitos outros que torna a educação brasileira de má qualidade. Com todas essas exposições, se conclui que a corrupção é um ato ilícito continuado e originador de outras ilicitudes, que afetam o próprio Estado e suas políticas públicas, como as educacionais, no

sentido de não investimentos ou não importância no desempenho de qualidade das mesmas, o que acaba por caracterizar a não efetividade delas.

4 CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, percebe-se que a corrupção é um ato ilícito cometido com o envolvimento da administração pública e que pode se derivar de inúmeras formas, sendo um crime continuado, visto que ao mesmo tempo em que é ilícito por si próprio, origina diversas outras ilicitudes. O grande problema desse tipo de crime é que ele gera muitos passivos, que são de difícil rastreamento a partir do momento em que envolvem pessoas e atos lícitos, o que gera uma forma de camuflagem da corrupção, tornando-a praticamente irrastrável, principalmente quando a grandeza for significativa. Logo, a corrupção é entendida como uma patologia, porque afeta diversas áreas que possuem o envolvimento ou atuação do Estado e também das que não possuem, nesses casos de forma reflexiva.

Dessa forma, as políticas públicas são uma das áreas que mais são afetadas, porque são meios do Estado de atuar junto e para a sociedade, através de influências, discussões e intervenções necessárias em que só o ente estatal é competente por serem assuntos de rede e destinação pública. A partir do momento em que a pessoa legitimada para tais atos não os mantém, o resultado é a debilidade da área que não recebe recursos e importância e a consequente incerteza pela sociedade sobre a qualidade do sistema existente.

É um exemplo disso são as políticas públicas educacionais, em que com o passar do tempo se percebe a precariedade de tal sistema pela falta de investimentos, o que torna impossível a manutenção e devida efetivação desse tipo de política pública. Entende-se, portanto, que a corrupção afeta o sistema educacional não só através de questões econômicas ou pecuniárias, mas também pela falta de importância que o ente estatal destina ao instituto.

Em suma, a corrupção afeta a efetividade das políticas públicas educacionais a partir do momento em que seus atuantes priorizam não a educação, mas o ato corruptivo e os seus resultados individuais, deixando de lado os deveres constitucionais existentes com a sociedade e dos quais o Estado é competente para

legitimá-los, conseqüentemente, gerando na sociedade um descrédito com relação ao Estado e a falta de representatividade.

REFERÊNCIAS

ABED, George T. & GUPTA, Sanjeev (eds.). **Governance, Corruption, and Economic Performance**. Washington DC: International Monetary Fund, 2003.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf>. Acesso em: 06 abril 2018.

BENEDITO, A.; MENEZES, D. F. N. Políticas Públicas de inclusão social: o papel das empresas. **Revista Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 1, n. 16, 57-76, jun. 2013. Disponível em: <http://www.ufjf.br/eticaefilosofia/files/2009/08/16_1_benedito.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação civil pública de improbidade administrativa. Apelação nº AC70049353881. Apelante: Ministério Público. Apelados: Beloni Silveira Arbo e outros. Relator: Ministro Irineu Mariani. Porto Alegre, 29 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 175-176.

COSTA, Marli Marlene Moraes da. A relação de gênero na atualidade: o papel do estado e da sociedade na garantia dos direitos humanos. In: COSTA, M. M. M.; LEAL, M. C. H. (Org.). **Fundamentos Constitucionais das Políticas Públicas nos Direitos Sociais**. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016. p. 143-160. **Fundamentos constitucionais das políticas públicas nos direitos sociais**. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016. p. 11-30.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

DI GIORGI, Raffaele. **O Direito na Sociedade de Riscos**. In Revista Opinião Jurídica, nº 05. Fortaleza: Faculdade de Direito Christus, 2005, p.383.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. **Cadernos Cedex**, Juiz de Fora, maio 2006. Disponível em:

<<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>. Acesso em: 06 abril 2018.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley: University of California Press, 1991, p.33.

LEAL, Rogério Gesta. **A responsabilidade penal do patrimônio ilícito no âmbito da sociedade de risco: fórmulas de contenção da corrupção**. Porto Alegre: FMP, 2017.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. O tráfico ilícito de influência e suas vertentes corruptivas. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 40, n. 132, p. 307–350, dez. 2013. Disponível em: <<file:///C:/Users/Betina/Downloads/260-369-1-SM.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional da educação**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 13 out. 2017.