

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Mara Ahlert

**AS PRÁTICAS CORRUPATIVAS NO SETOR DA EDUCAÇÃO PÚBLICA,
SEUS EFEITOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA E O CONTROLE
SOCIAL COMO FORMA DE COMBATER A CORRUPÇÃO**

Santa Cruz do Sul

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Ahlert, Mara

As práticas corruptivas no setor da educação pública, seus efeitos para a sociedade brasileira e o controle social como forma de combater a corrupção / Mara Ahlert. – 2018.

130 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal.

1. Administração pública. 2. Controle social. 3. Política pública. 4. Educação. 5. Educação e estado. I. Leal, Rogério Gesta. II. Título.

Mara Ahlert

**AS PRÁTICAS CORRUPATIVAS NO SETOR DA EDUCAÇÃO PÚBLICA,
SEUS EFEITOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA E O CONTROLE
SOCIAL COMO FORMA DE COMBATER A CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul
2017

Mara Ahlert

**AS PRÁTICAS CORRUPATIVAS NO SETOR DA EDUCAÇÃO PÚBLICA,
SEUS EFEITOS PARA A SOCIEDADE BRASILEIRA E O CONTROLE
SOCIAL COMO FORMA DE COMBATER A CORRUPÇÃO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Doutor Rogério Gesta Leal

Professor Orientador

Doutora Suzéte da Silva Reis

Professora Examinadora

Doutor João Pedro Schmidt

Professor Examinador

AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, agradecer a Deus por sempre estar presente em minha vida, nas minhas lutas e nas minhas conquistas.

Agradeço de forma muito especial ao professor doutor Rogério Gesta Leal que me acompanhou na orientação desta dissertação, com sua vasta experiência conduziu meus passos para chegar ao final desta etapa. Este professor é um exemplo como pessoa, orientador, professor e pesquisador.

Estendo esse agradecimento aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito: Mestrado e Doutorado, da UNISC por todos os ensinamentos, os quais nem imaginam o quanto sou grata por todos os momentos preciosos vivenciados durante o mestrado.

Aos colegas e amigos conquistados durante o mestrado.

Obrigada às queridas secretárias do PPG em Direito da UNISC, Enívia, Rosane e Morgana.

Aos colegas do escritório no qual passei a trabalhar neste ano, agradeço pelo encorajamento e pelo apoio de vocês. Obrigada José Renato Barcelos, Luciane Laidmer Lenz e Mirian von Mühlen Kohl.

Não poderia deixar de agradecer à amiga Aline Eliana Busch que me antecedeu no mestrado e sempre me desafiou a embarcar nesta incrível jornada de muito aprendizado.

Ao Teddy, o meu agradecimento pelo amigo que é.

Agradeço imensamente aos meus pais Ito Ahlert e Sônia Dhein Ahlert, por sempre me amarem incondicionalmente, especialmente ao meu pai que sempre valorizou demasiadamente os estudos, dizendo que se fosse para pagar os estudos de seu filho ele não se importaria de tirar o último pedaço de pão da mesa para concretizar esse sonho. E, claro, minha mãe querida, sempre dando seu carinho e palavras de apoio.

Ao meu esposo Edson Moacir Ahlert eu agradeço por seres a pessoa especial que és. Que bom que um dia te conheci e tenho o privilégio de viver ao seu lado. Não há palavras para descrever o quanto sou grata a ti.

A todos o meu muito obrigada.

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética...O que me preocupa é o silêncio dos bons.”

Martin Luther King

RESUMO

Este trabalho apresenta uma reflexão sobre a crise no sistema de educação pública em virtude de práticas corruptivas e da falta de verbas para a manutenção de um ensino com qualidade, que atenda as condições mínimas aos estudantes, entre eles o fornecimento de material didático, a formação de professores, a merenda escolar, o transporte e a estrutura física adequada. O estudo analisa maneiras de coibir práticas corruptivas por parte da administração pública em relação ao setor da educação do Brasil, visto que a corrupção é um problema social, político e institucional. A pesquisa almejou encontrar mecanismos que demonstrem que o controle social e a transparência são formas de combater a corrupção que afeta o sistema educacional brasileiro. O estudo é baseado em pesquisa bibliográfica, sendo o objetivo encontrar respostas para o seguinte problema: de que forma o Conselho Municipal de Educação pode ser eficaz no combate à corrupção que assola a educação pública em nosso país? O tema está em consonância com o Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, pois busca compreender como instituir políticas públicas eficazes no combate à corrupção. Para a investigação proposta, parte-se de algumas considerações sobre o direito fundamental social à educação assegurado na Constituição Federal de 1988, compreendidos como deveres do Estado, e a realização de tais direitos por meio de políticas públicas. Analisa-se, na sequência a possibilidade da participação popular por meio dos Conselhos Municipais de Educação como forma de haver o controle social no setor da educação à nível local. E, finalmente, constata-se que de fato, havendo a participação dos cidadãos na tomada de decisões da administração pública, a qualidade do ensino público tende a melhorar, visto que os conselheiros municipais representando a sociedade civil tem o poder de deliberar e fiscalizar sobre as questões educacionais na esfera municipal, evitando assim a má aplicação do dinheiro público.

Palavras-chave: Administração pública. Conselho Municipal de Educação. Controle social. Corrupção. Educação. Políticas públicas.

ABSTRACT

This paper presents a reflection on the crisis in the public education system due to the lack of funds to maintain a quality education that meets the minimum conditions for students, including the provision of didactic material, teacher training, school meals, transportation and adequate physical structure. The study analyzes ways to curb corruptive practices by the public administration in relation to the Brazilian education sector, since corruption is a social, political and institutional problem. The research aimed to find mechanisms that demonstrate that social control and transparency are ways to combat corruption that affects the Brazilian educational system. The study is based on bibliographical research, with the objective of finding answers to the following problem: how the Municipal Education Council can be effective in combating corruption that plagues public education in our country? The theme is in line with the Post-Graduate Program in Law - Master and Doctorate - of the University of Santa Cruz do Sul (UNISC), in the research line of Contemporary Constitutionalism, because it seeks to understand how to institute effective public policies in the fight against corruption. For the proposed research, we start with some considerations about the fundamental social right to education guaranteed in the Federal Constitution of 1988, understood as duties of the State, and the realization of these rights through public policies. In the sequence, the possibility of popular participation through the Municipal Councils of Education is analyzed as a way of having social control in the education sector at the local level. And, finally, it is observed that in fact, with the participation of citizens in the decision-making of the public administration, the quality of public education tends to improve, since municipal councilors representing civil society have the power to deliberate and supervise on educational issues at the municipal level, thus avoiding the misapplication of public money.

Keywords: Public administration. Municipal Council of Education. Social control. Corruption. Education. Public policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO MULTIDISCIPLINAR	13
2.1 Compreensão e definição do fenômeno da corrupção	18
2.2 A impunidade como estímulo à corrupção.....	27
2.3 Marcos normativos internacionais e nacionais de combate à corrupção. 35	
3. OS EFEITOS DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	43
3.1 O direito à educação sob a ótica dos direitos fundamentais de natureza social, sob o prisma do constitucionalismo contemporâneo.....	44
3.2 A corrupção na educação no Brasil: efeitos perversos.....	53
3.3 Como analisar e avaliar os riscos da corrupção na educação	63
3.4 Políticas de educação para combater a corrupção.....	68
4. O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO COMO FORMA DE COMBATER A CORRUPÇÃO	76
4.1 Os mecanismos de controle e transparência da Educação no Brasil	76
4.2 A participação popular por meio do Conselho Municipal de Educação enquanto política pública de evitação da corrupção	87
4.3 Do controle institucional ao social para combater a corrupção no Brasil	103
5. CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

1. INTRODUÇÃO

A realidade vivenciada no Brasil demonstra que o fenômeno da corrupção vem se alastrando e se enraizando em diversos setores da administração pública, o que acarreta um prejuízo para a sociedade, visto que o dinheiro público que deveria ser aplicado em favor dos cidadãos é mal administrado ou desviado para satisfazer interesses pessoais e ilícitos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a educação ganhou especial destaque no texto constitucional, pois é assegurada como direito fundamental. No entanto, os direitos garantidos constitucionalmente podem vir a ser violados, seja para um indivíduo ou para uma coletividade. Se analisarmos detalhadamente percebemos que está ocorrendo de forma crescente o desvio de verbas públicas destinadas para a educação, razão pela qual é necessário estudar as causas e as consequências da corrupção neste setor.

Esta dissertação tem como escopo principal responder se existe alguma medida cabível para o enfrentamento da corrupção que ocorre na esfera da educação pública. Nessa esteira, o problema de pesquisa pode ser expresso por meio do seguinte questionamento: de que forma o Conselho Municipal de Educação pode ser eficaz no combate à corrupção que assola a educação pública em nosso país?

Para a obtenção de respostas, o estudo foi dividido em três capítulos. A abordagem do primeiro capítulo tratou sobre a definição e compreensão do fenômeno da corrupção, para em seguida avaliar os fatores que podem estimular esta prática, entre eles impunidade. Ao final deste capítulo foram estudados os marcos legislativos internacionais e nacionais que tratam do combate à corrupção, destacando que no âmbito nacional foram abordadas as legislações posteriores à Constituição Federal de 1988.

No segundo momento discorreu-se sobre o direito à educação sob a ótica dos direitos fundamentais de natureza social, sob o prisma do constitucionalismo contemporâneo, objetivando explorar o tema em relação aos efeitos das práticas corruptivas na educação pública no Brasil, demonstrando

as consequências danosas que esta prática oferece, para após tratar das políticas de educação existentes para enfrentar a corrupção.

No terceiro capítulo são apresentadas investigações sobre o problema da corrupção e os reflexos no âmbito das políticas públicas prestacionais, analisando-se a possibilidade da participação popular por meio do Conselho Municipal de Educação como mecanismo de controle e transparência da educação no Brasil, que fundamenta a hipótese de que o controle social é uma ferramenta que possibilita a luta contra a corrupção.

O estudo possui como hipótese analisar se é possível que por meio da pesquisa desenvolvida seja constatado que, se houver um maior controle social nas atividades exercidas pelas administrações públicas, as práticas corruptivas sejam coibidas.

Denota-se que as respostas aos questionamentos não é buscada apenas na legislação vigente que trata da corrupção. A proposta é justamente analisar casos onde se constatou a incidência das práticas corruptivas no setor da educação, com o intuito de demonstrar que este setor está vulnerável e necessita de maior atenção por parte das autoridades.

Os principais argumentos jurídicos utilizados na pesquisa são extraídos da Constituição Federal de 1988, que ao tratar do direito à educação, adota princípios baseados na igualdade (livre acesso à educação básica) e solidariedade (educação direito de todos e dever do estado, família e sociedade). Nesse viés, observando que a partir do texto constitucional está consagrado o serviço público de educação, salienta-se que o tema proposto é relevante, notadamente quando o questionamento perpassa esse enfoque, para tentar responder como é possível combater a corrupção que impacta na qualidade do ensino público em nosso país.

Sustentando que a educação é um direito fundamental basilar para a melhora da condição social de uma população, justifica-se a importância do estudo a respeito das práticas corruptivas que afetam o bom desempenho da educação no país, sendo necessária uma análise no sentido de ampliar as possibilidades de prevenir e repreender as práticas corruptivas, sob pena de ocorrer um retrocesso social no direito à educação.

A pesquisa impõe que se reflita sobre as formas de enfrentamento da corrupção, reduzindo e dificultando que agentes públicos se aproveitem de seus cargos para obterem vantagens ilícitas. Para tal enfrentamento devem ser analisadas as legislações que já existem sobre a matéria para averiguar se são suficientes para coibir o cometimento das ilicitudes. Aliado a isso, o Estado Democrático de Direito deve promover condições de vida dignas para sua população, primando pelos direitos fundamentais de natureza social insculpidos na Constituição Federal de 1988.

O direito ao acesso à educação foi e se manterá sendo tema preocupante a nível social e governamental, de forma que o acesso formal aos bancos escolares não deve estar restrito apenas a garantir as vagas escolares, é indispensável também assegurar o direito a uma educação com qualidade, conforme sedimentado no art. 206, inciso VII, da Constituição Federal de 1988.

As instituições de ensino devem contemplar a qualidade da educação, proporcionando espaço adequado para as práticas pedagógicas, lúdicas, alimentação, que necessitam uma estrutura adequada para atender a demanda. Dessa forma, a educação requer um espaço para a aquisição de conhecimento, com professores capacitados e em número suficientes para cada sala de aula, tal como, material didático adequado para cada faixa etária, e ainda, com transporte escolar seguro para o deslocamento dos estudantes.

Em consonância com o tema que envolve o direito fundamental à educação será abordada a corrupção, pois este é um tema eminentemente presente no cotidiano, quer pela sua relevância e materialidade, quer pelo aumento da percepção de sua ocorrência, principalmente em decorrência da propagação das informações por meio das ferramentas de comunicação atualmente disponíveis, as quais são velozes e alcançam todas as classes sociais.

Cumprido destacar que o objetivo deste estudo é tratar da corrupção, analisando se de alguma maneira o controle social na educação poderá ser uma das formas no combate as práticas corruptivas que ocorrem em diversos segmentos dos setores públicos, especialmente no sistema educacional.

De um modo geral a dissertação visa investigar o direito à educação de forma conjunta com o rol de direitos fundamentais sociais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, para avaliar a importância de uma administração pública de qualidade empenhada em prestar um serviço público alicerçado na probidade administrativa, buscando, através do controle social combater a corrupção que ocorre no setor da educação pública no Brasil.

É sabido que a corrupção se tem difundido para diversas áreas, inclusive no ambiente escolar, portanto, os comportamentos corruptivos estão cada vez mais presentes nas instituições e nas relações sociais, provocando diversos episódios que envolvam a corrupção, tais como plágio acadêmico, suborno, concessão de vantagem para obter vaga em escola pública, licitações fraudulentas, desvio de verbas destinadas para merenda escolar, obras, transporte, compras de equipamentos, entre outros casos.

Desta forma, o desvio sistemático de recursos públicos que deveriam ser aplicados na melhoria da sociedade condena não só as cidades, mas também o país ao subdesenvolvimento econômico e social crônicos. Por isso o combate à corrupção nas administrações públicas deve ser um compromisso de todas as pessoas que se inquietam com o desenvolvimento social e desejam construir um país melhor para si e seus filhos.

Sob a ótica do controle social como forma de combater a corrupção, o foco está em entender como é possível prevenir essa prática com base nos instrumentos disponíveis, entre eles a disseminação da informação por meio da publicidade e transparência pública, buscando fortalecer ações que visam o controle social na educação, com mecanismos eficientes de fiscalização e capazes de impor punição severa aos infratores.

O estudo propõe-se a analisar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e se existe a possibilidade de uma efetiva participação popular por meio destes Conselhos. Enfatiza-se que os conselheiros de educação são pessoas que representam entidades e instituições da sociedade civil e compõem os Conselhos de Educação a nível municipal, estadual ou nacional, para atuar na gestão da educação, sugerindo políticas educacionais por meio da deliberação. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os Conselhos de Educação passam a operar seu caráter democrático, sendo

que por meio destes a municipalização da educação transforma-se em um dos principais instrumentos para a descentralização da gestão educacional no Brasil.

Nos Conselhos Municipais de Educação os conselheiros realmente devem se comprometer com o seu papel, comparecendo às reuniões, participando efetivamente, fiscalizando e fazendo apontamentos, evitando que isto se torne uma mera formalidade para satisfazer uma determinação legal prevista no regimento. Nesse viés há de se destacar que um fator negativo é que em algumas ocasiões os conselheiros são inexperientes, incapacitados e não demonstram o menor interesse em desempenharem a atribuição para a qual foram escolhidos. Por esta razão é que se enfoca a importância da educação para que os cidadãos busquem informações e se tornem protagonistas da sua trajetória na vida política, fiscalizando e controlando os atos públicos.

As técnicas foram baseadas nos instrumentos de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, com a finalidade de verificar se o controle social poderá ser eficaz no enfraquecimento da prática de atos de corrupção. Além disso, o estudo traz contribuições no sentido de compreender as razões pelas quais há tanta impunidade para os crimes que envolvem a administração pública em nosso país. Ainda, a contribuição demonstra que o cidadão tem o dever de participar mais ativamente das decisões políticas que acontecem no seu entorno e a nível nacional, considerando que vivemos sob a vigência do Estado Democrático de Direito e devemos nos envolver nas questões que versam sobre políticas públicas.

Ao final, o estudo aponta a necessidade de um controle institucional na busca ao combate da corrupção, a fim de que a prática da corrupção perpetrada por agentes públicos cujo interesse privado se sobrepõe ao interesse público seja penalizada, visto que a sociedade já não suporta mais arcar com os prejuízos causados aos cofres públicos.

2. A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO MULTIDISCIPLINAR

O tema da corrupção não deve ser apenas tratado como crime ou ato ilícito administrativo e cível, pois, conforme observaremos no transcorrer deste capítulo, que se trata de um fenômeno cultural que envolve relações humanas e institucionais, motivo pelo qual merece um estudo amplo e aprofundado.

Conforme ensina Guaglia (2007), a corrupção perpassa a história da sociedade humana, independente de época ou região, motivo pelo qual é aceitável reconhecer que é um fenômeno universal e que tem se intensificado diante do aumento dos fluxos de pessoas, capital e informação, facilitado por meio dos avanços tecnológicos.

É sabido que a corrupção propriamente dita é um tema capaz de ser associado com diversas áreas, entre elas podemos citar a sociologia, a política, a ética, a história, a filosofia, o direito, sendo que por meio deste raciocínio ela é apontada como um fenômeno multidisciplinar.

A corrupção, enquanto ato humano contrário a lei interessa ao Direito, e este, enquanto fato social interessa à Sociologia. Logo, especificamente, a matéria enfocada é assunto pertinente à Sociologia do Direito, já que, conforme expõe Oliveira (1984), um dos propósitos é buscar uma melhor articulação do direito com a realidade social.

Os fatos históricos demonstram que o fenômeno da corrupção é conhecido e praticado há séculos e representa um problema social, político e institucional, o qual contamina ou, em alguns casos, estabelece relações sociais com o intuito de praticar atos ilícitos e corruptivos.

É possível descrever a corrupção como sendo um fenômeno cultural, legado da colonização portuguesa, que produz uma ética perversa e, infelizmente, consentida e cultuada, alicerçada com base na ganância, na esperteza, na hipocrisia, na exploração e na fraude, em detrimento do cidadão bom, justo, correto e honesto.

No tocante ao tema sob análise, não há como não se admitir que as práticas corruptivas em um país estejam intimamente ligadas a fatores que envolvem a cultura e a educação de sua população. Podemos citar o Brasil, no qual têm-se um estado representado pelo fenômeno de anomia social,

onde as relações sociais são contaminados pelos interesses individualistas dos personagens que detém o poder em suas mãos.

Esclarecendo esse ponto, Caminha (2003, texto digital) faz a seguinte afirmação:

De fato, a cultura da corrupção no Brasil parece que, se não foi nascida, pelo menos foi difundida pela classe dos "homens públicos". Políticos e administradores públicos desrespeitam a lei tranquilamente, praticam sucessivos atos de improbidade, e a sociedade, historicamente, não os assistiu serem punidos nem na esfera administrativa nem na esfera judicial criminal ou civil.

Klitgaard (1994, p. 123), salienta que as práticas corruptivas são um problema de grau e extensão, pois encontra variação no tempo e no espaço. E diz mais:

A experiência mostra que ela pode ser reduzida, se nunca eliminada; e que a maioria dos atos corruptos não são crimes de paixão, mas crimes calculados. Funcionários públicos não são corruptos todo o tempo, mas em cada oportunidade, de modo que é razoável afirmar que um funcionário pratica uma ação corrupta quando, a seu juízo, ela lhe proporcionará mais benefícios do que custos. Assim, sugere o autor, entre outras medidas, que a punição mais severa pode ser útil para a diminuição da corrupção. A escolha da pena poderia ser adotada com olhos voltados para a "cultura de corrupção". Quando a corrupção é sistemática, cinismo e alienação são a regra. Assim, continua o autor, "o sucesso com campanhas anticorrupção sugerem que a pena severa em um "peixe grande" é um modo de começar a subverter aquela cultura. Esse "peixe grande" deve ser um homem público importante, não devendo a punição denotar jogo político.

Diante dos apontamentos referidos acima é possível afirmar que a corrupção está impregnada na cultura das pessoas e das instituições, caracterizando-se como um mal social. No Brasil, a corrupção se configura pela troca de favores e pelo tratamento privilegiado dedicado aos investidores nas decisões que cercam os fundos e as aplicações voltadas às políticas públicas, evidenciados pelos crescentes custos e pelo financiamento prestado por particulares nas campanhas eleitorais, essencialmente por influentes grupos econômicos que possuem interesses privados nos resultados das eleições.

Além disso, é sabido que o fenômeno da corrupção não possui uma solução fácil, enfatizando que a mesma é silenciosa e sigilosa, envolvendo e atingindo diversos segmentos públicos e privados no nosso país. Dessa forma,

seria muita ingenuidade considerar que o problema que contorna a corrupção será de fácil elucidação. Neste sentido, Leal (2008, p. 84), pondera: “Fenômenos multifacetais como a corrupção não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas”.

Tratando do cenário que envolve a corrupção, Arendt (2004) sugere que deveria haver a uma espécie de atualização constante da nossa singularidade, por meio do exercício constante da capacidade de pensar, de interrogar sobre os acontecimentos que se impõem a nossa volta. Manifesta que através dessa reflexão e desse julgamento interno, que acontece o discernimento entre a escolha sobre o certo e o errado, determinação que nos conduzirá à prática de atos comprometidos com a igualdade social ou, em sentido contrário, com a corrupção generalizada, estando esta sempre associada à estrutura de poder.

Diariamente a mídia nacional divulga alguma manchete em seus noticiários que destaca o tema da corrupção, o que faz crer acerca da relevância da temática e da imprescindibilidade de se aplicar práticas preventivas a este fenômeno.

É notório que no campo da política, ao invés de prevalecer exclusivamente o interesse público, ali também figura a presença iminente da corrupção, conforme dispõe Leal (2013, p. 87):

O problema é que a política, 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 comprometida 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 ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem.

Observando essa realidade social constata-se que as patologias corruptivas atingem todas as esferas governamentais por meio de atividades danosas ao interesse público, razão pela qual é essencial que se busque um remédio para coibir e prevenir essas práticas com apoio nos instrumentos de disseminação de informação e transparência pública, bem como, educação da sociedade e medidas de fortalecimento das ações de controle social.

Portanto, na esfera política, a corrupção se apresenta como um obstáculo para a democracia e para o Estado de Direito. Na economia, ela acaba por esgotar as riquezas nacionais, dentre outras consequências dolorosas. Na esfera social, a corrupção gera o descrédito e a desconfiança das pessoas, as quais são diretamente atingidas. E, em relação ao meio ambiente, passa por cima da legislação que estabelece a preservação dos sistemas ecológicos e recursos naturais em decorrência das explorações desreguladas, conforme dispõe:

Corruption corrodes the social fabric of society. It undermines peoples's. trust in the political system, in its institutions and its leadership. A distrustful or apathetic public can then become yet another hurdle to challenging corruption. Environmental degradation is another consequence of corrupt systems. The lack of, or non-enforcement of, environmental regulations and legislation means that precious natural, resources are carelessly exploited, and entire ecological systems are ravaged. From mining, to logging, to carbon offsets, companies across the globe continue to pay bribes in return for unrestricted destruction (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016).

A corrupção no campo da política pode ser conceituada como a deterioração moral de um sistema de governo como consequência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse viés, a definição de corrupção nos setores públicos está relacionada à utilização da função pública e a consequente apropriação ilegal de recurso público, por parte do servidor público ou do político, para fins de obtenção de vantagens e ganhos privados.

Starling (2008, p. 259) enfatiza que a corrupção dissolve os princípios políticos que embasam a democracia, vejamos:

Na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo que se quebra em um vínculo; algo se degrada no momento dessa ruptura. As consequências são consideráveis. De um lado, quebra-se o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão associar-se para interferir na vida de seu país. De outro, degrada-se o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão.

Sob o prisma da conjuntura que envolve a corrupção, Pereira (2014, p.136) demonstra as duas formas que caracterizam o ato da corrupção propriamente dito:

A primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições. A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

Assim, a corrupção pode ser de menor proporção, quando acontece sob a forma de propina, ocasião em que o funcionário público recebe uma retribuição em troca de algum favor, ou de grande monta, na qual estão inseridos os processos de licitação, contratações entre Administração Pública e grandes empresas, havendo neste caso prejuízo aos cofres públicos envolvendo grandes importâncias monetárias, que, ao serem descobertos se revertem em verdadeiros escândalos políticos.

Dessa forma, conforme já referido, os estudos apontam que a corrupção em grandes proporções ocorre nos processos de licitações e contratos administrativos, momento em que a administração pública firma contratos com grandes empresas, salientando-se que nestas situações o interesse privado está representado por empresas particulares.

Além disso, à nível nacional, a corrupção também pode enfraquecer o crescimento econômico de um país, pois intimida novos investimentos estrangeiros, pois gera a incerteza em relação ao investimento pretendido. Ou seja, o risco político e institucional é sempre um critério levado em consideração pelos investidores internacionais. Quando esse risco é elevado, planos traçados para investimentos são adiados, ou até cancelados.

É sabido que onde paira a corrupção, deixa-se de fazer investimentos básicos para o bem-estar da população, tendo em vista a alta taxa tributária paga pela população, e estes valores arrecadados muitas vezes não revertem em prol da população, ou seja, são pagos altos tributos e impostos que não são investidos adequadamente em benefício dos cidadãos. Assim, por meio das

práticas corruptivas, a população fica esquecida, faltando o básico dos direitos sociais garantidos constitucionalmente em diversos locais do país.

Segundo Leal (2013), os estudos apontam que o tema está vinculado com diversas áreas do conhecimento, elencando a Filosofia, a Política, a Economia, a Ética, a História, a Sociologia e o Direito, razão pela qual a abordagem investigativa deve ser considerada de forma ampla, para descobrir os detalhes das práticas corruptivas que envolvem a improbidade administrativa, o crime organizado, crimes do colarinho branco, a formação de quadrilhas, a lavagem de dinheiro, contra a economia popular, entre outros.

Para conter o avanço da corrupção é imprescindível que se reprima este fenômeno que assombra o crescimento do Brasil. É fundamental que se viabilize a educação para assegurar o exercício da cidadania por intermédio de condutas sociais e éticas, transformando a população em coautora da construção de um país com mais qualidade de vida e mais justo para todos.

Em síntese é possível referir que nos dias atuais este fenômeno apresenta múltiplas faces que desencadeiam inúmeras conceituações em relação ao seu significado nas diferentes áreas do conhecimento e de abrangência, que serão objeto de análise no transcorrer deste estudo.

2.1 Compreensão e definição do fenômeno da corrupção

Inicialmente, cabe destacar que é uma tarefa complexa definir a corrupção, exatamente por ser um fenômeno, e como tal, não possui um núcleo rígido para guiar a atividade do sujeito que a observa. Os fenômenos sejam eles naturais, sociais, culturais, políticos, ou de qualquer outra natureza, são considerados a partir das experiências e percepções que cada observador possui individualmente, tomando por base as formações e convicções acerca dos acontecimentos que vivenciou. Dessa forma, apresentar um conceito sobre o tema jamais encerra a discussão em torno do assunto.

É sabido que a corrupção acompanha o homem desde a Antiguidade, razão pela qual foi amplamente estudada e conceituada por diversos pensadores, citando-se o filósofo grego Aristóteles, o qual, conforme Teixeira (2001) identificava a corrupção como sendo uma alteração do estado das

coisas, uma modificação caracterizada pelo desvio de conteúdo, relacionada diretamente à ideia de desvirtuamento do homem e de decadência moral e espiritual.

A corrupção está presente na vida das pessoas desde os tempos mais remotos. É dito que ela é tão antiga quanto o pecado. Klitgaard (1994) menciona que há cerca de 2300 anos um primeiro ministro brâmane de Chandragupta já fazia referência a mesma, elencando “pelo menos 40 maneiras” de extorquir fraudulentamente dinheiro do governo.

Associa-se a corrupção ao sinônimo de destruição ou degradação e observa-se que isto vem ocorrendo há longa data, não exclusivamente no Brasil, mas em vários países do mundo. Há de se considerar que em várias ocasiões os atos corruptivos são tratados de forma escancarada e com descaso, sem que os corruptos se importem com a forma que o brasileiro irá reagir a determinado escândalo que envolva o desvio de verbas públicas.

Conforme destaca Ferreiro (2003, p. 28):

O enriquecimento ilícito obtido por meio do abuso da função pública constitui a essência da corrupção. A corrupção representa, em termos gerais, uma relação socialmente patológica entre duas fontes de poder: o poder econômico e o poder político. Mediante tal relação, aqueles que detêm um de tais poderes, o transacionam em troca do outro. Assim, em uma relação corrupta, o poder do dinheiro busca influir sobre a função pública em benefício próprio e, inversamente, aqueles que exercem esta última a distorcem para favorecer aqueles que lhes proporcionam rendimentos econômicos.

Dessa forma, conforme transcrito acima, verifica-se que a corrupção tem sua essência no poder econômico e no poder político. Portanto, aquele que tiver a vantagem econômica a seu favor irá propor algum favorecimento político para a parte contrária, sendo o inverso também possível, ocasião em que o ator e detentor do poder político poderá conceder vantagens que lhe favoreçam individualmente.

Portanto, percebe-se que a corrupção não é um fenômeno recente, como também não são as propostas para lidar com ela. Segundo Sen (2000), as civilizações antigas deram mostras da ilegalidade da corrupção disseminada. Algumas produziram uma literatura considerável sobre modos de reduzir a corrupção, especialmente entre os altos funcionários do governo.

Para Muñoz (2013), a corrupção é desencadeada por vários fatores, entre eles é possível citar o relaxamento dos princípios morais, que dá lugar a uma proliferação de mau exemplo. Em outras palavras, constitui-se no desejo imoderado de riqueza, poder e notoriedade.

Conceituar o termo corrupção não é uma tarefa simples, tendo em vista o fato de que a mesma possui definições em diferentes áreas, como no direito, na política, na opinião pública, na imprensa, etc. (MARINELA; PAIVA; RAMALHO, 2015).

Segundo Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10), a dificuldade em se aferir um conceito de corrupção ocorre porque a sociedade é pluralista e retrata diversas identidades, o que reforça ainda mais a complexidade que cerca o tema. Ressalta-se que os embasamentos filosóficos e políticos da corrupção apontam para a necessidade de aprender a não mais admitir a corrupção nos malfeitos da administração pública. Sendo a corrupção também um fenômeno político, esta é um problema de gestão pública que influencia a governabilidade.

É sabido que a ideia de corrupção sempre esteve associada à participação do Estado e à atuação transgressora dos agentes públicos ou com as condutas descritas nos tipos penais dos crimes contra a Administração Pública (FURTADO, 2015). Na atualidade, não existe consenso em relação a definição de corrupção, em decorrência deste fenômeno de múltiplos fundamentos, fato que alguns autores indicam como sendo um caráter multifacetado da corrupção.

A circunstância de que se trata de fenômeno que ultrapassa a dimensão jurídica para alcançar os âmbitos da sociologia, da política e das relações transnacionais, dentre outros aspectos, impedem a elaboração de um conceito acabado de corrupção (FURTADO, 2015, p. 27).

Com o intuito de esclarecer e aprofundar a temática sobre a corrupção Furtado (2015), expõe que esta ocorre em diferentes setores da sociedade, pois o ato corrupto requer um abuso de posição, uma transgressão das regras de conduta em relação ao exercício de uma função ou cargo. Além disso, manifesta que um ato corrupto requer a transgressão de um dever estabelecido em um sistema normativo, bem como, sempre está vinculado à expectativa de obtenção de um benefício de cunho político, sexual, profissional, ou, até

mesmo promessa futura. E ainda, a peculiaridade de que a corrupção está revestida de sigilo, motivo pelo qual se insurge como medida preventiva a questão da transparência.

Tocqueville (1998) contribuiu com a compreensão sobre a corrupção, pois demonstrou dois sentidos básicos para o termo sob análise. O primeiro, mencionando a corrupção dos princípios, no sentido de corrosão dos alicerces de uma estrutura política, social ou mental. E o segundo, referindo-se às transações ilícitas dirigidas a alguém ou por alguém em posição de poder, com o intuito de alcançar um objetivo particular.

Por sua vez, Pereira (2014, p.139) define a corrupção de uma maneira bem clara e sucinta:

Corrupção é o desvio de comportamento dos deveres formais de uma função pública visando aos interesses privados, como pessoal, familiar ou de grupos, de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Miranda Neto (1986) conceitua este fenômeno como a violação de um dever público ou o abandono de altos padrões e valores morais em troca (ou na expectativa) de vantagem pecuniária, poder ou prestígio. De forma similar ao pensamento exposto, Bruning (1997) define a corrupção, como sendo a conduta que, na concepção da sociedade, seja ilegítima por pretender uma vantagem particular às expensas do interesse público, não importando se sancionada ou não pelo Direito.

De acordo com Tanzi (1998), o termo corrupção tem sua origem no verbo latim “rumpere” - romper, que quer dizer a quebra ou o rompimento de algo. Este algo pode ser caracterizado por meio de um código de conduta moral, social ou ainda um regramento administrativo. Para que ocorra a quebra de uma regra administrativa, ela deve ser específica e transparente. Além disso, é fundamental que o agente corrupto consiga alcançar alguma espécie de benefício reconhecível.

O termo corrupção denota diversos sentidos. Teixeira (2006, p. 39) expõe alguns termos que são similares à corrupção:

Identificar o uso dos bens públicos para interesses privados; como sinônimo de suborno, extorsão, tráfico de influência, nepotismo, fraude, uso de propina ou “graxa” ou “molhar a mão” (dinheiro dado a funcionários públicos para acelerar a tramitação de assuntos sob sua jurisdição) e desvio de fundos públicos, entre outros.

Com base na exposição acima, a corrupção corresponde ao uso do dinheiro público como se fosse de um particular. Assim, a prática corruptiva nada mais é do que tirar do cidadão o dinheiro destinado à merenda, ao remédio, à obra pública e colocar no bolso daquele que utiliza o cargo público para proteger e favorecer interesses privados.

A corrupção pública é descrita por Silva (2005, p. 286), como:

Uma relação social (de caráter pessoal, extra mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Nesse sentido, a definição de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo raciocínio para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da ilegitimidade diante dos valores e normas expressos em uma concepção e interesse público. Sendo assim, as práticas como o clientelismo, nepotismo, patronagem, dilapidação de recursos públicos, concussão, extorsão, suborno, prevaricação e outras práticas mais podem ter um sentido de corrupção na medida em que seja classificada como uma ação ilegítima de encontro ao interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

O fenômeno da corrupção é uma infração legal e atinge os direitos coletivos e individuais dos cidadãos, razão pela qual merece ser combatido. Nesse sentido, Leal (2013, p. 97) ao tratar da relação entre corrupção e Direitos Humanos Fundamentais refere que:

Não há dúvidas de que a corrupção se encontra diretamente conectada à violação dos Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de suborno de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos) o que afeta, por si só, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigentes.

No mesmo sentido, Muñoz (2013), considera a corrupção uma amarga realidade que cresce sem cessar, sem que os homens sejam capazes de expulsá-la das práticas políticas e administrativas. Publicam-se leis, promulgam-se códigos, com pouca efetividade pelo seu alcance aos resultados. A corrupção é um dos principais flagelos que impede a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No tocante à gestão da administração pública, é sabido que o Brasil está enfrentando uma crise de moralidade, tendo em vista que recentemente os assuntos pertinentes a supostas existências de práticas corruptivas envolvendo servidores públicos, políticos e empresas privadas, estão em destaque na mídia nacional, embora as práticas de corrupção estão presentes em todas das fases históricas, variando somente em grau extensão e notoriedade.

Caminha enfatiza que a corrupção na administração pública do Brasil, evidencia um mal que possivelmente desencadeia em uma das principais causas das desigualdades sociais e da miséria que afetam grande parcela da população. Em seu artigo, Caminha (2003, p. 02) refere:

O fato é que essa cultura de corromper e ser corrompido, atualmente, atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública nos três níveis da Federação, podendo ser diagnosticada como uma das maiores, senão a maior, causa da pobreza e miséria. A opinião pública é, nessa matéria, uma fonte de constatação extremamente válida.

Leal (2013, p. 14), ao descrever a complexidade do tema que envolve a corrupção assevera que a mesma apresenta múltiplas faces, conforme dispõe:

A corrupção tem evidenciado ao longo do tempo faces multissetoriais e capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos ganhando maior notoriedade em face da difusão e redifusão midiática tradicional (jornais, televisão, rádio) e alternativa (*blogs, twitters, facebook*s, redes sociais, etc.), não se extraindo daí, em regra, análises, diagnósticos e prognósticos mais aprofundados de suas causas e consequências.

Diante do contexto exposto, Furtado (2015) assevera que a globalização da corrupção se constitui como forte aspecto para ser ponderado, visto que

devem-se pensar políticas estratégicas de combate à corrupção, considerando-se que os efeitos deste fenômeno ultrapassam as fronteiras de determinado país.

Martins (2000, p. 33) entende que para haver a compreensão do fenômeno da corrupção é preciso recorrer-se aos fundamentos da Sociologia, pois, afinal de contas, é esse o ramo do conhecimento humano que analisa o convívio em sociedade, vejamos:

Nos debates entre classes sociais, nas disputas e nos antagonismos que ocorriam no interior da sociedade, buscando explicações que sempre contiveram intenções práticas, desejo de intervir no rumo da civilização, tanto para manter como para alterar os fundamentos que a impulsionam e a tornaram possível.

O tema sobre a corrupção é manchete em diversos jornais e noticiários, visto que a mídia nacional divulga informações diárias sobre escândalos nos quais personagens públicos estão envolvidos em propinas, desvios de verbas destinadas a alguma obra pública, o que faz crer acerca da relevância do assunto e da importância de se estudar as práticas preventivas a esta patologia.

Com o intuito de compreender o fenômeno da corrupção, há de se ter a clareza de que na corrupção não existe uma vítima individualmente determinada, pois conforme pontua Carvalho (2015, p. 39), constata-se que a vítima da corrupção é toda a sociedade civil, a qual é diretamente lesada em seus direitos fundamentais:

Com efeito, a corrupção tem três características que a diferenciam dos demais ilícitos e dificultam a utilização de técnicas convencionais de repressão. Em primeiro lugar, a corrupção é invisível e secreta: trata-se de um acordo entre o corrupto e o corruptor, cuja ocorrência, em regra, não chega ao conhecimento de terceiros. Além disso, a corrupção não costuma deixar rastros: o crime pode ser praticado mediante inúmeras condutas cuja identificação é difícilíssima, e, ainda que provada uma transação financeira, é ainda necessário demonstrar que o pagamento tinha realmente por objetivo um suborno. Por fim, a corrupção é um crime sem vítima individualmente determinada – a vítima é a sociedade -, o que dificulta sua comunicação às autoridades, já que não há um lesado direto que se sinta obrigado a tanto.

Segundo Ribeiro (2008), as consequências provocadas pela corrupção são nefastas, principalmente em se tratando de países empobrecidos. Isto

porque a corrupção provoca uma crescente corrosão no nível de confiança das instituições responsáveis pelo bem-estar ou pelo funcionamento dos mercados, como o cumprimento de contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Note-se que isto gera o clima de insegurança jurídica, prejudicando a imagem do país diante de investidores estrangeiros.

Assim, de acordo com Pereira (2002) as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Observa-se, na prática, que mesmo construídas com esse propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado.

Dessa forma, ao estudar o fenômeno da corrupção faz-se necessário pensar e articular maneiras eficazes para combater as práticas corruptivas que ocorrem na sociedade brasileira. Para tanto, a necessidade de diferenciar os recursos públicos dos privados é de extrema importância para coibir a (re)incidência das práticas corruptivas de forma institucionalizada, nesse diapasão Leal (2013, p. 19) aponta que:

Quando a corrupção encontra-se dispersa em todo o corpo político e mesmo tolerada pela comunidade, as pessoas mais necessitadas sofrem de forma mais direta com os efeitos disto, haja vista que as estruturas dos poderes instituídos se ocupam, por vezes, com os temas que lhes rendem vantagens seja de grupos, seja de indivíduos, do que com os interesses públicos vitais existentes: [...]as escolas públicas não têm recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas.

Assim, o que se observa é a corrupção se alastrando pelas instituições, trazendo consequências negativas uma vez que recursos financeiros que deveriam ser empregados na educação, saúde ou em outras áreas acabam sendo desviados em favor do interesse pessoal de alguns gestores públicos. Nesse ínterim, Leal (2013) assevera que de alguns anos para cá, ocorre no Brasil um ciclo de participação por parte da cidadania, são os considerados fóruns híbridos e interativos que existem entre instituições públicas, privadas ou representações sociais, onde o assunto corrupção ultrapassa as fronteiras burocráticas do Estado e vai ao encontro das instâncias

deliberativas da sociedade civil, como ator e protagonista, sujeito de direitos e deveres.

Seguindo a linha de raciocínio de Leal (2013), este aponta que é de forma urgente que se deve buscar um conhecimento mais elaborado sobre a corrupção e sobre as suas consequências no que tange ao enriquecimento pessoal decorrente dela, pois há ausência de informações precisas e indicadores confiáveis sobre níveis estatísticos que apontem onde ela opera, e em quais segmentos há maior incidência de práticas corruptivas. O autor argumenta que é necessário gerar mecanismos capazes de mostrar quais os elementos que mais facilitam a prática corruptiva e como a mesma se difunde. Leal sugere (p. 81):

Talvez uma Democracia mais participativa e deliberativa responda de forma mais legítima a este problema da corrupção, envolvendo a Sociedade Civil como protagonista primordial à sua ocorrência.

Caminha (2003) refere que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a ter autonomia funcional e administrativa, com a obrigação de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme preceitua o artigo 127 do texto constitucional. Dessa forma, através dos instrumentos legais, o Ministério Público possui a condição de fiscalizador dos atos administrativos de todos os Poderes do Estado.

Nesta conjuntura, é necessária a reconquista de uma cultura de moralização da administração pública, com o intuito de que as pessoas retomem a confiança em relação a observância de critérios morais mínimos por parte dos político e agentes públicos. Para que isso ocorra Leal (2013, p. 132) aponta que:

A corrupção tem de ser punida, mas fundamentalmente, e antes de tudo, prevenida com medidas eficazes de detecção a serem implementadas pelos Estados-Partes, em decorrência dos prejuízos e danos irreversíveis – notadamente no âmbito da moralidade pública e desgaste das instituições democráticas atingidas na espécie.

Portanto, diante deste crescente cenário de insegurança, incerteza e instabilidade, os cidadãos brasileiros são afetados diretamente em seu bem-

estar, porquanto a corrupção diminui os investimentos públicos na assistência social, na saúde, educação, habitação, segurança, direitos essenciais à vida, ferindo o disposto na Constituição Federal ao ampliar a desigualdade econômica e a exclusão social.

A ineficácia das ferramentas de enfrentamento e prevenção da corrupção enseja que ocorra o desvio de recursos advindos dos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios que seriam remetidos para uma aplicação benéfica em prol da sociedade, como em escolas, hospitais, programas sociais, transportes e lazer, para uso pessoal dos agentes públicos, sem que se preocupem com os anseios e necessidades básicas da população, deixando a sociedade desprotegida, eis que os interesses particulares estão acima dos interesses públicos.

A partir destes conceitos e ensinamentos que versam sobre a corrupção e sua dimensão será possível analisar se a impunidade é um fator que serve de estímulo às práticas corruptivas.

2.2 A impunidade como estímulo à corrupção

A impunidade merece ser estudada de forma aprofundada, pois na maioria das situações ela justifica a corrupção, enfatizando que esta prática se alastrou por todos os segmentos políticos do país, independentemente de partido político ou cidadão representante político do povo, pois advém dos atos de pessoas que não possuem parâmetros que se consubstanciam nas infrações dos valores morais. Além do mais, urge o enfrentamento à corrupção de forma repressiva, na tentativa de impedir a consumação de atos ilícitos, visando a condenação dos corruptos e buscando recuperar o prejuízo causado ao erário público, bem como, o enfrentamento à corrupção promoverá o estímulo às mudanças, no sentido de valorização e resgatar a ética e a moral do cidadão.

Conforme expõe Carvalho Filho (2004), no Brasil a impunidade constitui-se numa constante em nossa História, desde o período colonial até os dias de hoje ela permanece na ordem do dia. Na Colônia e no Império, a impunidade atordoava autoridades e impressionava estrangeiros. Inclusive, o primeiro

dicionário da língua portuguesa, Vocabulário Portuguez e Latino, escrito pelo padre Raphael Bluteau e publicado em Coimbra entre 1712 e 1728, já definia a impunidade como: “falta de castigo”, “tolerância”.

Sinteticamente, a impunidade vem a ser a falta de punição, a falta do cumprimento de alguma sanção. Cruz (2002, p. 03) afirma que:

Impunidade é o gozo da liberdade, ou de isenção de outros tipos de pena, por uma determinada pessoa, apesar de haver cometido alguma ação passível de penalidade. É a não aplicação de pena, mas também o não cumprimento, seja qual for o motivo, de pena imposta a alguém que praticou algum delito.

Nos estudos relacionados às ciências sociais as pesquisas que abordam a causas da criminalidade e da violência, é costumeiro encontrar referências à impunidade, porém o tema não costuma ser aprofundado. Nesta seara, Castro (2006) esclarece que a impunidade pode ser determinada de imediato, logo nos primeiros momentos posteriores ao delito e ocorrer nas diferentes fases do processo até o desfecho processual, gerando dois aspectos de impunidade, a primeira a acidental, que não depende da vontade dos agentes que participam dela, como a escassez ou falta de provas. Já a segunda, denominada intencional é quando o fato ocorre por vontade dos agentes, dando um jeito de manipular o resultado, escondendo provas substanciais ou comprando testemunhas.

A impunidade pressupõe o descumprimento de uma pena estabelecida a alguém em decorrência da condenação em algum delito. Dessa forma, para haver a impunidade são necessários dois requisitos, a confirmação do delito cometido por determinada pessoa e o julgamento desta pessoa diante do devido processo legal, o qual gerou a condenação.

A sensação de impunidade também pode ser experimentada pelos membros de uma determinada comunidade, onde a condenação de infratores ocorre com pouca frequência e quando ocorre é considerada insuficiente, ou seja, a população acreditava que a condenação deveria ser mais severa.

Carvalho Filho (2004) define a impunidade tanto sob o prisma jurídico como político. Nesse sentido, ao conceituar a impunidade do ponto de vista jurídico, afirma que a mesma é a não aplicação de determinada condenação criminal a determinado caso concreto, tendo em vista que a legislação

estabelece que cada delito cometido sofrerá uma punição equivalente, no entanto, caso o infrator de alguma forma esquivar-se, seja pela fuga ou deficiência da investigação – o delito, então, permanece impune.

Sob o prisma promíscuo e ineficiente da legislação e a falta de controle dos atos dos gestores públicos, a impunidade fortalece a prática corrupta, estimulando o ganho fácil através da vantagem ilícita, a esperteza artilosa e a reprodução criminosa. De maneira recorrente agentes políticos e servidores públicos transformam o exercício funcional em benefícios pessoais vantajosos. A impunidade não é nada mais do que uma rede de corrupção que transforma práticas ocultas e ilícitas em condutas institucionalizadas, podendo-se citar a sonegação de impostos, falsidade ideológica, abuso do poder econômico, fraude eleitoral, notas fiscais frias, dentre outros crimes, nos bastidores da máfia pública, onde único objetivo é alimentar a ganância com vantagens ilegais e excessivas.

Uma característica que cerca a impunidade está relacionada à estrutura do Estado patrimonial em que vivemos, pautado em critérios subjetivos para consecução das metas do Governo, aliado à cultura de pessoalidade e retribuições pessoais. Assim, uma das principais causas da impunidade está associada com:

A valorização suprema do patrimônio, dos bens e das riquezas, uma ética perversa passou a ser consentida e cultuada, privilegiando-se a esperteza, a hipocrisia, a bajulação, a manipulação, o tráfico de influência, a fraude e a corrupção, tudo isso em prejuízo do proceder correto, eficiente, honesto e meritório. O Estado se transformou em propriedade particular ou, quando conveniente, em terra de ninguém. Eventuais punições impostas não conseguem efetivar os seus efeitos integrais, haja vista a manipulação e os recursos processuais sempre disponíveis aos poderosos (GHIZZO NETO, 2008, p. 240).

A corrupção infectou a sociedade, e isto é decorrência da cultura patrimonial e da impunidade existente, visto que enriquecer a qualquer custo é a ordem do dia para muitos cidadãos. Ao relacionar o avanço da corrupção à crescente impunidade dos delitos, Zancanaro (1994, 127) ressalta que:

Na cultura luso-brasileira dificilmente o corrupto é chamado a prestar contas de seus atos. E quando isto ocorre, são muitos os álibis que lhe permitem fugir às sanções da lei. O próprio sistema patrimonial realimenta a impunidade, gerando uma extraordinária segurança em quem manipula o poder a seu favor. As intrincadas amarras de caráter

afetivo e sentimental que impregnam o fenômeno conferem garantia de impunidade. Tal segurança garante as condições de uso e abuso do poder cedido em benefício próprio e no de parentes e amigos. A impunidade dos delitos tornou-se, portanto, uma superestrutura lógica do sistema patrimonial de dominação.

Segundo o ponto de vista político, Carvalho Filho (2004) expõe que a definição de impunidade é ampliada, pois considera-se a impunidade não apenas quando se verifica a incapacidade ou a falta de disposição do Estado fazer prevalecer a punição estabelecida, mas também quando a própria lei ou o julgador que a aplica são classificados como benevolentes em relação a determinado ato criminoso. Nestas condições há de se referir que sempre existirão pessoas que considerarão a punição excessivamente branda.

O assunto que envolve a impunidade nunca será um tema unânime na sociedade, tendo em vista as diferentes percepções das pessoas em relação ao mesmo assunto. Nota-se que por mais que sejam elaboradas legislações eficientes para coibir a corrupção, sempre estará presente análise sob a ótica da impunidade. Em outras palavras, havendo uma legislação que trata da corrupção, mesmo assim, para que não fique caracterizada a impunidade é necessário todo conjunto probatório para a análise do caso concreto, o qual requer o empenho do cidadão, que por muitas vezes deixa de desempenhar a sua função em testemunhar em algum fato por medo ou ameaça e isto acaba sendo um dos fatores que ocasionam a impunidade.

A presença constante do estado de impunidade é um fator negativo para um país que busca o crescimento econômico, pois é tido como um obstáculo ao desenvolvimento, tendo em vista que os investidores externos investem em países cuja estabilidade é preponderante.

Para a sociedade, o lamentável da impunidade é justamente a sensação que ela passa para os cidadãos, pois ao deixar de haver a aplicação da pena ao infrator, ela simplesmente deixa de fazer o seu papel e diante disso se espalha a desordem, o descrédito e o desrespeito com a lei, pois corrói a credibilidade dos cidadãos nas instituições e atinge seu otimismo e confiança na administração do Estado.

Atualmente, com os meios de comunicação cada vez mais modernos e eficazes, a impunidade é mais facilmente perceptível, pois as notícias retratam o fenômeno da impunidade brasileira, exibindo algumas peculiaridades onde

fica caracterizado que muitos delitos cometidos sequer são registrados ou investigados, e quando ocorre a investigação ela está eivada de falhas pela falta de servidores treinados para desempenharem o seu papel, seja na instigação, na colheita de provas.

Os efeitos imediatos gerados pela corrupção estão intimamente ligados à impunidade, visto que:

De uma forma ou de outra, estes cenários de corrupção geram efeitos imediatos sobre vários setores da vida civil, fundamentalmente nos produtivos (industriais e empresariais), eis que eles reduzem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, fomentando atuações clandestinas e irregulares por parte dos atores da produção, o que gera o incremento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos laborais e sociais que isso acarreta (LEAL, 2013, p. 95).

A repercussão que a prática de corrupção causa na sociedade civil é evidente, pois a partir de um país com histórico de práticas corruptivas, os cidadãos passam a descreer e duvidar dos atos do governo, ou seja, há a perda da confiança no poder público e isto gera um mal-estar social que afeta a coletividade.

Denota-se que a confiança nas instituições é a forma pela qual os indivíduos asseguram que os seus direitos de cidadania sejam respeitados e, ao mesmo tempo, a maneira pela qual confirmam o seu compromisso com as exigências de seu pertencimento à comunidade política. Assim sendo, a confiança se caracteriza na condição indispensável para a cidadania, e o seu meio de realização são necessariamente as instituições democráticas (MOISES, 2013, p. 42).

Como visto, a impunidade assombra o país, pois ela faz-se presente nos mais diversos setores e torna-se notória quando há a escassez de punibilidade. Assim, um fator que demonstra que a impunidade era predominante em nosso país é o fato de que até bem pouco tempo era praticamente impossível localizar punições de políticos e agentes públicos pela prática de crimes contra a administração pública perante o Poder Judiciário, pois estas demandas simplesmente inexistiam. Daí questiona-se: não havia corrupção? E a resposta é simples: havia corrupção, no entanto, pairava a impunidade, razão pela qual,

talvez por legislações menos específicas e severas estas demandas não eram encaminhadas à apreciação da instância judiciária.

Um fator que pode ser considerado aliado da impunidade é a morosidade da tramitação de um processo judicial que trata sobre a responsabilização dos agentes envolvidos com o crime de corrupção. E ainda, em muitos casos, o conjunto probatório encaminhado ao Poder Judiciário é fraco, muitas vezes oriundo de uma investigação deficiente em virtude da escassez de material e tecnologia adequada.

Com o intuito de compreender a falta de responsabilização dos agentes envolvidos com a corrupção, assevera-se que:

A maior parte destes escândalos de corrupção relacionando diretamente empresas do setor privado e setor público contam ainda com um sistema de justiça moroso e emperrado por várias razões, tanto que o Conselho Nacional de Justiça brasileiro, por exemplo, elabora com o Ministério da Previdência Social (MPS) um projeto de treinamento para ensinar a servidores de cartórios e cartorários formas de prevenir fraudes que envolvam a falsificação de documentos – expediente várias vezes utilizados por pessoas físicas e jurídicas como meio à prática de tantas outras patologias corruptivas. A iniciativa faz parte da chamada Ação 12 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), cujo objetivo é aumentar a segurança do registro civil de pessoas naturais, que inclui certidões de nascimento, casamento, união estável e óbito¹.

Aliado ao exposto, a impunidade vem caracterizada por meio dos inquéritos policiais quando instaurados, os quais se arrastam por anos intermináveis e, quando finalmente concluídos, observa-se que as provas colhidas são imprestáveis, pois foram colhidas tardiamente. Da mesma forma, as brechas na legislação permitem a um bom profissional com conhecimento jurídico procrastinar o processo com intermináveis recursos, fato retratado por meio da lentidão do sistema judiciário, ocasionando ao final a prescrição da ação penal e a absolvição do agente corrupto.

Segundo Vieira (2009), outro aspecto relevante que diz respeito a impunidade está vinculado aos delitos de corrupção e às deficiências no âmbito da apuração/investigação, no qual ocorre a completa desarticulação dos órgãos de controle, eis que as instituições envolvidas no combate as improbidades não parece coordenado, pois a Controladoria Geral da União, o

¹ Em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/29535-cnj-cumpr-agenda-de-combate-acorrupcao-e-a-lavagem-de-dinheiro>

Conselho de Controle de Atividades Financeiras e os tribunais de contas têm pouca ligação com a Polícia Federal e com o Ministério Público. Ou seja, dito de outra forma, existe uma falta de comunicação ordenada entre estas instituições.

Para Sade, a justiça no Brasil não é cega para todos. A autora observa que a corrupção alimenta e a impunidade facilita a atuação do crime organizado, sendo visível e relevante a participação de funcionários públicos nas quadrilhas criminosas, o que comprova que o crime organizado está infiltrado no aparelhamento estatal. Segundo relata:

O levantamento de ÉPOCA, feito com base nas operações da Polícia Federal, mostra que a participação de funcionários públicos nas quadrilhas é muito alta (*dos 3.726 presos pela PF em casos de corrupção, 1.098 eram funcionários públicos, quase 30%*). Isso dá a dimensão de como o crime organizado precisa da participação de agentes do Estado. Ainda mais quando envolve bens públicos. No caso dos crimes de desvio de dinheiro público, tem de haver participação do servidor. Para fraudar impostos, é preciso haver alguém na Receita Federal que facilite isso. Sonegação fiscal é a mesma coisa. Na Previdência, então, não há outra forma sem ser por meio de funcionário público (SADEK, 2008, 23).

Em relação às sanções penais, Holanda Filho (1991) entende que em algumas situações as mesmas são muito brandas, indo de encontro ao princípio de que as penas deveriam funcionar como inibidoras às práticas corruptivas. Acrescenta que em diversas ocasiões os corruptos usufruem de benefícios, citando como exemplo a prisão especial. Aliado a isso, ocorre também a ineficácia das sanções de natureza política, pois os governantes na ocasião em que correm risco de estarem envolvidos com algum escândalo de corrupção que poderia desencadear na cassação de seu mandato, deixam o cargo antes da punição, podendo, desta forma retornar a vida pública mediante nova eleição.

Abramo (2001), através do seu estudo estabelece que a impunidade está intimamente conectada à ineficácia das instituições de sanção, portanto, esta impunidade estimularia a prática de mais atos de corrupção. Além disso, acredita que a corrupção está vinculada à eficácia (ou não) da lei, salientando que o tamanho da corrupção em uma determinada sociedade tem relação com o nível de eficácia da lei, ou seja, quanto maior o nível de severidade da

legislação, menor o grau de corrupção; e quanto menor o nível desta severidade, maior será o grau de corrupção.

Conforme Chaia e Teixeira (2013), a impunidade da corrupção é uma espiral sem fim, como se fosse um círculo vicioso no qual o funcionário público viola a lei e o cidadão reclama o castigo aplicado, quando isto vem a ocorrer de fato. Assim, a corrupção é uma mancha negra e sistêmica que ocorre em todos os governos. Por fim, a corrupção cresceu e se desenvolveu com o sistema político, sendo que a atividade política se tornou uma profissão de ricos.

Nesta conjuntura, observa-se que o estudo demonstra que o elevado índice de corrupção apontado no Brasil está relacionado com a ineficácia das instituições sancionadoras, motivo pelo qual a corrupção ganha impulso, pois havendo a impunidade dos agentes envolvidos em delitos relacionados à corrupção torna-se notória, eis que a perspectiva em relação ao risco de condenação do agente corrupto é pequena.

Registra-se que a Convenção Interamericana contra a Corrupção enfatiza a relevância da responsabilidade dos Estados em relação à definitiva erradicação da impunidade, como medida imprescindível e eficaz na prevenção da corrupção.

Diante do referido, torna-se imprescindível moldar uma nova estrutura de combate à corrupção e ao crime organizado, fortalecendo a atuação integrada e conjunta de diversos atores jurídicos; investindo no aprimoramento profissional e tecnológico, além de criar novas técnicas para a investigação à mais variadas formas de corrupção existentes, procurando dar vazão ao princípio constitucional da moralidade administrativa e, por conseguinte, aos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Por derradeiro, não resta dúvida de que a sensação de impunidade é um dos fatores primordiais que alimentam as práticas corruptivas, motivo pelo qual, o controle da corrupção exige um conjunto de esforços no sentido de intimidar e diminuir esta prática cada vez mais habitual.

Diante das considerações sugeridas por diversos autores que estudam sobre a impunidade é que pretende-se averiguar se a legislação que trata a respeito do tema da corrupção está avançando no sentido de alcançar formas de coibir tais ilicitudes e condenar os agentes que praticam tais delitos. Dessa

forma, a pesquisa propõe-se a abordar os marcos normativos que visam o enfrentamento da corrupção.

2.3 Marcos normativos internacionais e nacionais de combate à corrupção

Importante esclarecer que este capítulo abordará os principais marcos legislativos internacionais e nacionais que versam a respeito do combate à corrupção. Primeiramente será analisada a legislação internacional sobre o tema e posteriormente será analisada a legislação brasileira, que se dará a partir da Constituição Federal de 1988.

No cenário internacional, em dezembro de 2000 ocorreu a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, onde restou aprovada a Resolução nº 55/61, a qual reconhece a necessidade de estabelecerem políticas e práticas de enfrentamento da corrupção para além da sua Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, conforme disposto na Resolução nº 55/25, constituindo um comitê para tratar sobre as medidas adotadas. Leal (2013, p. 132) dispõe sobre a matéria:

O tema é tão complexo que o texto da Convenção contra a Corrupção das Nações Unidas foi negociado durante sete sessões pelo comitê *ad hoc*, entre janeiro de 2002 e outubro de 2003 (a Convenção foi adotada pela Assembleia Geral pela Resolução 58/4, de 31/10/2003, restando conhecida como Convenção de Mérida – México), o que evidencia os conflitos de interesses existentes.

E acrescenta:

Ficou evidente na reunião de Mérida o entendimento de que a corrupção tem de ser punida, mas fundamentalmente, e antes de tudo, prevenida com medidas eficazes de detecção a serem implementadas pelos Estados-Partes, em face dos prejuízos e danos irreparáveis – notadamente no âmbito da moralidade pública e desgaste das instituições democráticas atingidas na espécie (LEAL, 2013, p. 132).

Diante do mundo globalizado em que vivemos, é imprescindível que os Estados colaborem entre si de forma integrada para atuar na prevenção investigação e persecução de práticas corruptivas, deve prevalecer a

assistência mútua entre os países no sentido de promoverem operações conjuntas para a extradição de corruptos.

Segundo Leal (2013, p. 134), a Convenção de Mérida foi atenta na ocasião em que redigiu o texto legislativo pois destacou os elementos com o intuito de evitar os atos corruptivos, dispondo sobre a importância de estabelecer critérios transparentes para a contratação de servidores públicos, regras claras que previnam e solucionem os conflitos de interesse na esfera pública, com disposição clara sobre a organização estatal funcionamento e tomada de decisões. Além disso, estabeleceu sobre a formatação e execução orçamentária, com a emissão de relatórios permanentes e transparentes da relação que há entre receitas e despesas públicas, bem como, criação de sistemas que possibilitem o gerenciamento de riscos da gestão pública e controle interno, entre outras medidas adotadas.

O Protocolo da Comunidade para o Desenvolvimento da África do Sul contra a corrupção tratou do tema relacionando-o com termos políticos e sociais, a saber:

Corruption' means any act referred to in Article 3 and includes bribery or any other behavior in relation to persons entrusted with responsibilities in the public and private sectors which violates their duties as public officials, private employees, independent agents or other relationships of that kind and aimed at obtaining undue advantage of any kind for themselves or others (LEAL, 2013, p. 155).

Na esfera internacional também se tem a medida adotada pela Coreia no combate às práticas corruptivas, vejamos:

Criou o seu K-PACT (*Korean Pact on AntiCorruption and Transparency – 2005*), sistema anticorrupção constituído por meio de uma ampla aliança de esforços que envolve todos os setores da sociedade (governo, partidos políticos, ONGs, grandes empresas) para o reconhecimento dos valores éticos, dos malefícios da corrupção e para o comprometimento de todos em não tolerar ou fomentar a corrupção (LEAL, 2013, p. 137).

A partir da Constituição Federal de 1988, foram editadas diversas leis de cunho nacional, merecendo especial destaque a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a qual impõe aos infratores penas de rigor adequado à conduta praticada, como por exemplo, a constrição do patrimônio,

perda de direitos públicos e demissão do cargo sem prejuízo das sanções penais a que estiverem sujeitos.

Segundo Borin e Lemes (2013), a Lei de Improbidade Administrativa destacou a necessidade de honestidade no trato público, estabelecendo novas sanções de natureza administrativa e, materializando a intenção constitucional do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, previu inclusive sanções políticas e novos instrumentos para a recomposição civil dos prejuízos causados em desfavor à administração e a anulação de atos de enriquecimento ilícito, ou seja, estando alheia a sanções disciplinares.

O objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é dispor sobre as sanções aplicáveis contra os agentes públicos não cumpridores do dever de honestidade e de eficiência, consagrados em seus estatutos funcionais. O intuito desta lei é atingir a ampla responsabilização do agente ímprobo como medida fundamental no sentido de prevenir, reparar e condenar a prática corrupta junto à administração pública. A prevenção decorre do exemplo a ser dado a outros agentes públicos aventureiros intimidados com as sanções impostas ao agente ímprobo. A punição do agente desonesto em sanções diversas e graves também representa a justa retribuição ao ímprobo por si praticado.

Já a reparação ou o ressarcimento traduzem-se não apenas na recuperação dos bens, objetos e valores apropriados de forma indevida, ou às custas do erário público, como também na reparação moral do *status a quo* da administração pública, que se vê desgastada perante seus administrados, restando prejudicado o bom andamento e o bom trato da coisa pública.

Na Lei de Improbidade Administrativa as punições estabelecidas na esfera cível podem ser aplicadas sem que seja necessário o julgamento antecipado nas esferas penal e administrativa, ressalvadas as exceções previstas legalmente, ocasiões em que a sentença penal absolutória definitiva também fará coisa julgada no cível.

A Lei nº 8.730/93 é a que prevê a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A Lei nº 9.613/98 tratou sobre os crimes envolvendo lavagem de dinheiro ou a ocultação de bens, direitos e valores, a prevenção da utilização

do sistema financeiro para os atos ilícitos previstos nesta Lei e criou como Lei nº 12.683, de 09 de julho de 2012, a qual a altera para torná-la mais abrangente e eficiente diante da persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro.

A Lei nº 10.028/2000, tratou de promover a alteração do Código penal brasileiro para ali figurarem os crimes contra as finanças públicas de forma mais específica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) é primordial na administração das contas públicas ao determinar um limite para os gastos que podem ser gerados pelas prefeituras, impondo controle e transparência às despesas municipais.

O descumprimento do regramento estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal impõe punições fiscais e penais, como, por exemplo, sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e no Decreto-Lei nº 201/1967, o qual tipifica os crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ordena aos governantes normas e limites para a boa administração das finanças públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Na esfera municipal, ela prevê que o gasto com pessoal não deve ser superior a 60% da receita corrente líquida. Desse total, o gasto do Executivo não pode ultrapassar 54%, e o gasto do Legislativo deve ficar em um percentual de no máximo, 6%, incluindo neste indexador o Tribunal de Contas do Município.

Além disso, esta lei proíbe que o prefeito aumente a despesa com folha de pagamento nos últimos 180 dias de seu mandato, e institui que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total. Além disso, o prefeito também fica impedido de empregar recursos transferidos do Estado ou da União em finalidade diversa da pactuada.

Segundo Leal (2013, p. 65):

As normas básicas que visam a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins públicos (os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência) estão previstas na Lei 9.784, de 29/01/1999, que

regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

No que tange a legislação que trata acerca do enfrentamento da corrupção, o Brasil já ratificou três Tratados Internacionais que preveem a cooperação internacional nessa área: a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC).

Segundo Leal (2013), em termos de políticas públicas oficiais do Estado brasileiro para dar cumprimento a esses Tratados Internacionais, pode-se referir ao programa Estímulo ao Controle Social, gestado pela Controladoria Geral da União, que vem executando ações de incentivo ao controle social e de capacitação de agentes públicos municipais desde o início de 2004. Entre essas ações, foram instituídos o programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

Leal (2013) esclarece que o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público teve início em 2004 com o escopo de proporcionar aos cidadãos a capacitação para atuar em seus municípios sobre práticas de transparência na gestão, com o intuito de contribuir para o desenvolvimento e o estímulo do controle social. Com essa iniciativa, busca-se sensibilizar e orientar lideranças locais, conselheiros municipais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a relevância da transparência, da responsabilização e do cumprimento dos ordenamentos legais na administração pública.

A Lei nº 11.111/2005, tratou de ampliar o tema em relação ao acesso às informações públicas por parte da sociedade civil, bem como sua substituta, a Lei nº 12.527/2011, e seu Decreto regulamentador sob nº 724/2012.

Certamente as entidades da sociedade civil que se esforçam no enfrentamento da corrupção consideram avanços dois marcos legislativos: a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/11), a qual descomplica o acesso às informações públicas e concede o prazo de até 30 dias para o fornecimento de resposta; e a Lei da Transparência, que impõe que as prefeituras

disponibilizem suas contas e gastos públicos na internet (Lei Complementar nº 131/09).

O Brasil adotou a Lei Ficha Limpa, que se identifica na Lei Complementar nº. 135 de 2010, tendo esta legislação brasileira sido baseada na Lei das Condições de Inelegibilidade ou Lei Complementar nº. 64 de 1990, oriunda de um projeto de lei de iniciativa popular idealizado pelo juiz Márlon Reis e outros juristas, que reuniu cerca de 1,6 milhão de assinaturas, com a intenção de aumentar a idoneidade dos pretendentes à cargos eletivos nos três níveis de governo, o municipal, o estadual e o federal.

Assim, a Lei Complementar nº 135 de 2010, que altera algumas questões da Lei Complementar nº 64, de 1990, a qual dispunha sobre as condições, as razões e as situações em que uma pessoa não poderia se eleger para um cargo público. Dessa forma, a Lei Complementar nº 135 veio para propor mais rigidez às regras já sancionadas e impor algumas outras.

A necessidade de proteção crescente da moralidade, na esfera internacional e nacional, notadamente após as exigências apresentadas pela sociedade civil, justificou a promulgação da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) que impõe a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou internacional.

Trata-se de uma inovação legislativa significativa, tendo em vista que permite que não apenas os sócios, os diretores e funcionários da empresa, mas, inclusive, a própria pessoa jurídica seja sujeitada a um julgamento de responsabilização civil e administrativa por atos de corrupção.

A Lei Anticorrupção detém caráter extraterritorial, pois é aplicável aos atos lesivos cometidos por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, mesmo que cometidos no exterior (art. 28 da Lei nº 12.846/13).

De acordo com o entabulado na Lei Anticorrupção, a responsabilidade da pessoa jurídica independe da responsabilidade pessoal dos seus representantes e das demais pessoas naturais que corroborem para o ato ilícito. Dessa forma, enquanto as pessoas jurídicas respondem objetivamente, a responsabilidade das pessoas naturais é subjetiva (art. 3º, caput, §§1º e 2º, da Lei nº 12.846/13).

Ainda, segundo Oliveira e Neves (2014, p. 5):

Os atos lesivos à Administração Pública são aqueles praticados por pessoas jurídicas contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme tipificação contida no art. 5º da Lei nº 12.846/13. Registre-se que as condutas lesivas já se encontravam tipificadas em outros diplomas legais, tais como a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 8.666/1993.

Na Lei nº 12.846/13 existe a previsão de acordos de leniência, que vem a ser o equivalente a uma delação premiada. Diante da colaboração de um infrator surge a hipótese da leniência, que é oferecida para que ocorra a apuração dessa mesma infração, principalmente com relação aos seus autores e partícipes (PETRELLUZZI, 2014, p. 91).

O surgimento de programas de leniência no cenário internacional, conforme alguns estudos, vem trazendo um impacto muito positivo e expressivo com relação à tomada de decisões estratégicas por empresas que participam dos cartéis, fazendo com essas empresas, através de seus assessores legais, reconsiderem a tradicional estratégia jurídica de sistematicamente negar as acusações, de que ocorre o conluio, que são feitas pelas autoridades de defesa da concorrência (FIDALGO, 2015, p. 256).

De acordo com Oliveira e Neves (2014), admite-se a celebração do acordo de leniência entre a Administração Pública e as pessoas jurídicas responsáveis pela prática do ato lesivo que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, desde que a colaboração resulte na identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, bem como na obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (art. 16 da Lei nº 12.846/13).

A previsão do acordo de leniência na Lei Anticorrupção retrata uma predisposição característica da Administração Pública Consensual e de Resultados. Sobre este tema que envolve o acordo de leniência, Oliveira e Neves (2014, p. 6) dispõem:

Não se pode perder de vista que a sanção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de restauração ou compensação dos danos ocasionados pelo ilícito praticado. Ao lado da sanção, existem outros instrumentos que possuem o condão de atingir o interesse público de forma mais eficiente e econômica, tal como ocorre com o acordo que

substitui processos sancionatórios por medidas preventivas e compensatórias do dano. Não se trata de dispor do interesse público, mas, ao contrário, da escolha do melhor instrumento para sua implementação.

O art. 22 da Lei nº 12.846/13 criou o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), com a finalidade de reunir e conferir o princípio da publicidade às punições aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas os âmbitos do governo, com o embasamento na Lei Anticorrupção.

Observa-se que a preocupação com a prevenção da corrupção ocorre à nível mundial, não sendo esta uma problemática exclusivamente brasileira, razão pela qual o correto é que diante desta nova realidade de mundo, cada vez mais globalizado e com crescentes relações internacionais, as nações se unam para que conjuntamente consigam apoiar-se no combate da corrupção.

Diante do esposado, há de se considerar que nos últimos anos houve significativo avanço legislativo no sentido de prevenir a prática corruptiva. Aliado a isso, com o avanço da tecnologia, esta ferramenta passou a ser utilizada para a investigação de casos suspeitos de corrupção, fazendo com que muitos delitos fossem descobertos. No entanto, o avanço tecnológico e a legislação devem atualizar-se constantemente, pois os delinquentes se aperfeiçoam cada vez mais para mascarar e dificultar as investigações envolvendo o tema sob análise.

3. OS EFEITOS DAS PRÁTICAS CORRUPATIVAS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Antes de adentrar no capítulo específico sobre os efeitos da corrupção no setor da educação pública no Brasil, cumpre advertir que o direito à educação é efetivado por meio da política pública de educação, a qual não está restrita exclusivamente à prestação do serviço público de ensino, abrangendo uma série de outras prestações/serviços como, por exemplo, aquisição e fornecimento de material didático, transporte escolar, qualificação e formação de professores, alimentação escolar, dentro outras. Nessa esteira, em consonância com o problema proposto nesta dissertação, a perspectiva é a análise dos efeitos das práticas corruptivas na educação pública no Brasil, buscando instrumentos para o enfrentamento desta patologia.

No que concerne ao assunto, há de se registrar que a Constituição Federal de 1988 elenca como direito fundamental, os direitos sociais, os quais se encontram atrelados ao princípio da dignidade da pessoa humana, solidariedade e igualdade, tendo como finalidade alcançar a almejada justiça social, garantindo a educação, a alimentação, a saúde, a moradia, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos necessitados.

Dessa forma, convém apresentar o pensamento de Comparato (2010), sobre os direitos sociais, o qual ensina que o direito social se materializa mediante a execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres. Ou seja, dito em outras palavras, significa ajudar aqueles que não possuem recursos próprios para viver dignamente por meio de políticas públicas.

Em face destas constatações iniciar-se-á este capítulo enfatizando a importância de a educação estar inserida no rol dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, demonstrando que a sociedade está em constante evolução e que este viés social dado à educação é um grande avanço para os cidadãos que apresentam dificuldades em obterem o acesso à educação pública. Da mesma forma, por conseguinte, será feita abordagem no

decorrer deste capítulo sobre as consequências malélicas causadas pela corrupção nas instituições de ensino brasileiras.

3.1 O direito à educação sob a ótica dos direitos fundamentais de natureza social, sob o prisma do constitucionalismo contemporâneo

O reconhecimento do valor educação para o desenvolvimento da pessoa e da sociedade, como bem define Gorczewski (2009), remonta às primeiras sociedades politicamente organizadas, onde inicialmente o acesso à educação era apenas possível às camadas sociais com boas condições financeiras, que possuíam recursos suficientes para custear o acesso ao ensino.

Na época do iluminismo a educação passa a ser considerada o principal instrumento contra a superstição, ignorância, fanatismo e crenças religiosas, atributos utilizados pela igreja para a sua manutenção no poder. Desde então, a educação começa a ser relacionada com um direito, porém, somente se concretiza no início do século XX, ocasião em que as constituições nacionais começam a fazer referência à educação como sendo efetivamente um direito.

Gorczewski (2009) destaca que a criação de sistemas públicos de educação extensivos a todas as classes sociais surge com o advento do Estado Social, notadamente após a Segunda Guerra Mundial quando os estados com mais poder aquisitivo e mais desenvolvidos passam a destinar parcelas significativas de seus orçamentos para o custeio da educação.

No Brasil, a preocupação com a educação, começa a surgir no início do século XX, segundo os ensinamentos de Gorczewski (2009, p. 201):

Tão somente nas primeiras décadas do século XX, as constituições nacionais começam a fazer referências à educação como direito. É esse um período onde os direitos sociais começam a sensibilizar e, conseqüentemente, há uma acentuação nos compromissos do Estado a fim de assegurar a todos os cidadãos o direito a formação geral.

Verifica-se que o direito à igualdade de acesso à educação constitui premissa básica para o desenvolvimento do ser humano, razão pela qual há constante evolução no sentido de diminuir ou eliminar as barreiras que

ainda nos dias de hoje afastam uma parcela significativa da população do exercício efetivo do direito fundamental a terem uma educação com qualidade.

A conquista do direito à educação é oriunda de uma luta de classes sociais, onde os trabalhadores mais empobrecidos enxergavam que por meio da educação poderiam ter acesso a uma vida mais digna. Nesse sentido, salienta Cury (2005, p. 69):

É um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. Seja por razões políticas, seja por razões ligadas ao indivíduo, a educação era vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e como tal um caminho também de emancipação do indivíduo frente à ignorância.

Com o passar dos anos os tempos mudaram e adveio a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o artigo 205 estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Estes direitos consagrados em prol da educação estão previstos no artigo 205 da Constituição Federal, que almeja como meta o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania, o que vem expresso em consonância com os direitos também expressos no artigo 208 do texto constitucional.

Assim, embora a educação seja um dever do Estado, família e sociedade, destaca-se que o Estado aparece em primeiro lugar nesta ordem, o que faz crer que esta foi uma decisão tomada pelos legisladores do texto constitucional, tendo por base o fato de que a educação é um direito eminentemente social e não poderia ser de outra maneira, já que o ser humano em sua essência é inegavelmente social. Neste aspecto específico, Paulo Freire (1999, p.101) menciona:

Não há nada que mais contradiga e comprometa a emersão popular do que uma educação que não jogue o educando às experiências do debate e da análise dos problemas e que não lhe propicie condições de

verdadeira participação. Vale dizer, uma educação que longe de se identificar com o novo clima para ajudar o esforço da democratização, intensifique a nossa inexperiência democrática, alimentando-a.

Lima (2003) reforça que diante do texto constitucional o direito à educação é considerado direito fundamental e o Estado tem a obrigação de assegurar o acesso à educação pública de forma gratuita. E acrescenta que diante do advento da Constituição Cidadã, o tema educação passou a ter mais relevância, conforme consta:

Mais especificamente, o direito à educação básica tornou-se tão importante quanto o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, todos evidenciados pelo caput do artigo 5º. da Carta Magna, tendo como consequência a possibilidade de demanda independentemente de qualquer política pública (LIMA, 2003, p. 29-30).

No mesmo viés, Peres (2004) expõe que na atual Constituição Federal, no artigo 6º, está consagrada a educação como um direito social. Deste modo, na conjuntura de direito social, tem como propósito a criação de condições para o pleno desenvolvimento da pessoa, com o objetivo de que esta adquira o mínimo necessário para viver em sociedade, direito este destinado, sobretudo, às pessoas com menos condições financeiras. Logo, o ensino público fundamental gratuito nos estabelecimentos oficiais de ensino se traduz como direito público subjetivo e vem a ser é uma das condições para uma existência digna.

Ao refletirmos a respeito do significado e a importância dos direitos sociais, verificamos que estes são comumente associados a direitos que dependem de prestações dos poderes públicos para que possam ser usufruídos por seu titular. Nesse sentido a definição de Silva (2005, p. 286):

Direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Tavares (2010), ao analisar o direito à educação, assegura que, embora a Constituição não estabeleça um conteúdo específico ou um alcance imediato, possibilita que se abstraia um conteúdo mínimo,

consistente no “direito de igual” acesso à educação, que deve ser concedido a todos, especialmente para os níveis mais basilares do ensino.

Na ocasião em que o legislador constituinte concedeu à educação *status* de direito fundamental no referido dispositivo legal, lhe atribui todas as características inerentes a esta condição, sendo que, como direito fundamental, a prerrogativa é assegurada a todos os indivíduos, ninguém dele pode abrir mão, independentemente de seu estado físico ou desenvolvimento mental.

Outro fator importante no que se refere aos direitos fundamentais diz respeito à forma de interpretar tais direitos, pois a lei depende de interpretação. Acerca disso, Leal (2000, p. 191) refere que:

No Brasil, de qualquer sorte, as normas nacionais e internacionais de Direitos Humanos e Fundamentais possuem especialidades próprias, de maneira que o processo de interpretação e concretização de tais postulados normativos assumem peculiaridades. Por exemplo, as normas de Direitos Humanos e Fundamentais estão localizadas no topo da estrutura hierárquica do sistema jurídico, notabilizando-se pela linguagem com a qual se apresentam e por seus conteúdos de caráter político.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha sido promulgada há vários anos, existem assuntos pontuais que são objeto de pesquisa dos estudiosos sobre a educação, aliás, este é um tema que sempre será estudado por conta da constante evolução da sociedade propriamente dita. Dentre os conteúdos atuais que são pautados pelos estudiosos, evidenciam-se a qualidade do ensino na escola pública, a gestão democrática da educação, a inclusão social na escola, entre outros.

Em se tratando da realidade brasileira há de se destacar que dentre todas as Constituições Federais já existentes, a Constituição Federal de 1988, batizada como “Constituição Cidadã”, é a mais democrática e preocupada com a efetivação dos direitos humanos e fundamentais, tendo sido eleito como fundamento do Estado a dignidade da pessoa humana e como princípio a prevalência dos direitos humanos, servindo como modelo a qualquer Estado contemporâneo, porém a verdade é que o país enfrenta dificuldades para materializar estes ideais por meio de políticas públicas efetivas e voltadas ao interesse social. Salienta-se que esta abordagem deverá servir como impulso para efetivar as medidas necessárias para a

implementação do disposto no texto constitucional em favor do direito e acesso à educação.

Warat (2003) entende que a educação se assemelha “ao objetivo de fazer crescer as pessoas em dignidade, autoconhecimento, autonomia e no reconhecimento e afirmação dos direitos de alteridade (principalmente entendido como o direito à diferença e à inclusão social)”. Dessa forma, é correto associar a educação à necessidade constante de alcançar a concretização dos direitos humanos, pois, segundo Gorczewski (2008, p. 71):

A Educação em Direitos Humanos é essencialmente a formação de uma cultura de respeito à dignidade humana, através da promoção e da vivência de atitudes, hábitos, comportamentos e valores como igualdade, solidariedade, cooperação, tolerância e paz. Quando falamos em cultura, é importante deixar claro que não estamos nos limitando a uma visão restrita de cultura como conservação dos costumes, das tradições, das crenças e dos valores. Pelo contrário, falamos em formação de uma cultura de respeito aos direitos humanos, à dignidade humana, tomando como referência o próprio inacabamento do homem, eterno aprendiz, sujeito de sua própria cultura que se constitui humano pela própria experiência humana.

Observa-se que na Constituição Federal de 1988 a educação é abordada de forma detalhada em uma seção específica, nos artigos 205 a 214, além de outras referências ao longo do texto constitucional, o que exprime o objetivo que é o completo desenvolvimento da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e para o mercado de trabalho. Na atualidade a educação é classificada como direito social e fundamental, reconhecido à nível internacional, estando disposto em diversos textos que tratam sobre os direitos humanos, o que leva a crer sobre a importância de um Estado Social que assegure ou que pretenda assegurar a liberdade plena dos cidadãos para o exercício político.

Nesta esteira, Sarlet (2010, p. 46) evoca a educação na condição de um direito de segunda dimensão ao passo que os direitos de segunda dimensão estão associados às liberdades positivadas que almejam garantir a igualdade material para a concretização da “justiça social”, com o intuito de garantir um estado de bem-estar social, outorgando às pessoas direitos e prestações sociais estatais.

Ao apontar o direito à educação como sendo um direito de segunda geração, Bonavides (2004, p. 564-565) acrescenta:

Os direitos de segunda geração são direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade e dele não serão separados.

Atendendo as diretrizes internacionais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, o Brasil instituiu o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos², o qual configura o compromisso atual do Estado com a efetivação dos direitos humanos, ou seja, esta política pública tem como objetivos a consolidação de um projeto de sociedade embasado nos princípios da democracia, cidadania e justiça social, e, a consolidação de uma cultura de direitos humanos, com base na perspectiva de uma cidadania ativa.

Este plano simboliza um acordo contínuo de planejamento e de implementação de políticas públicas no sentido de consolidar os direitos humanos para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que a educação é um pressuposto para o exercício dos direitos fundamentais.

Analisando a educação sob a perspectiva dos direitos fundamentais, denota-se a sua importância para o pleno desenvolvimento dos indivíduos, dada a relevância do tema em relação aos direitos humanos, que coincide com os objetivos do Estado Democrático de Direito, que prevê a participação ativa dos cidadãos em sua comunidade.

Frisa-se que no artigo 206, I, da Constituição Federal de 1988, aliado ao artigo 3º, da Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (LDB nº 9.394/96), consta legitimada a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”. Diante disso, comprova-se que o Estado brasileiro adotou o bem-estar social, com o propósito de atingir a igualdade de oportunidades.

Por meio da inserção de políticas públicas na pauta governamental dos países se evidenciará a evolução e o amadurecimento dos direitos

² BRASIL. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: 2007. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

sociais e políticos nos estados democráticos, sendo que por óbvio, será necessária a implementação de uma nova cultura de cunho democrático, onde haja o comprometimento com a integração da sociedade e do Estado no processo de discussão de políticas públicas de ensino.

Sob esse prisma, observando-se o direito à educação, Morin (2003, p. 65) refere:

A educação deve contribuir para a auto formação da pessoa (ensinar a assumir a condição humana, ensinar a viver) e ensinar como se tornar cidadão. Um cidadão é definido, em uma democracia, por sua solidariedade e responsabilidade em relação a sua pátria. O que supõe nele o enraizamento sua identidade nacional.

Sob a ótica do constitucionalismo contemporâneo, a educação é um direito social fundamental que depreende uma intervenção estatal no sentido de assegurar a sua efetivação, eis que os direitos fundamentais sociais dão guarida a determinados bens da vida, buscando gerar a igualdade entre as pessoas, por meio da garantia dos direitos sociais, que se concretizam pelas prestações positivadas realizadas pelo Estado de forma direta ou indireta, com o propósito de oferecer melhores condições de vida aos mais necessitados e que sofrem com as desigualdades sociais.

A tratarmos sobre a educação inserida no contexto social e no constitucionalismo brasileiro, Gorczewski e Pires (2006, p. 29-30) ensinam:

É definitivamente incorporada no âmbito dos direitos sociais, pois o texto constitucional estabelece o ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória a todos (inclusive aos adultos); o ensino religioso facultativo e ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, que a União e os Municípios destinassem nunca menos de 10% das rendas resultantes dos impostos à manutenção do ensino, e 20% os Estados e o Distrito Federal, além de prever que, parte dos fundos da educação fossem aplicados em auxílio a alunos necessitados, mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsa de estudos, assistência alimentar, médica e odontológica.

É cediço que a Constituição Federal de 1988 elenca a educação como direito social, inserido dentre os direitos e garantias fundamentais. Portanto, as políticas públicas desenvolvidas e voltadas ao direito à educação são considerados elementos indispensáveis ao pleno

desenvolvimento da personalidade humana e à concreção da cidadania propriamente dita. A educação conquistou seu espaço, razão pela qual é considerada direito de todos, conforme dispõe o princípio da universalidade, onde consta que todos, sem discriminação, têm a garantia do desenvolvimento social e cultural da personalidade, bem como, a busca por uma formação profissional que lhe garanta o sustento digno.

Estando o direito à educação inserido dentre os direitos fundamentais, por certo que está adstrito ao princípio maior objetivado pelo Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana, que garante à pessoa o direito a uma vida digna, com condições mínimas de subsistência, garantindo-lhe o direito à vida, à moradia, à saúde, à previdência social, à educação, dentre outros. Dessa forma, Fiorillo (2000, p. 14), instrui sobre o conceito de mínimo existencial:

Têm-se a educação como um dos componentes do mínimo existencial ou piso mínimo normativo, como uma das condições de que a pessoa necessita para viver em sociedade, para ter uma vida digna.

Ao tratar sobre o mínimo existencial em relação à dignidade da pessoa humana Sarlet (2005, p. 184), acrescenta:

As noções de mínimo existencial e dignidade da pessoa humana relacionam-se ao tema a efetividade dos direitos sociais, na medida em que são utilizados pela doutrina como parâmetro para verificar o padrão mínimo desses direitos a ser reconhecido pelo Estado.

Estes conceitos sobre o mínimo existencial levam a presumir que se trata do direito que cada ser humano possui de ter as condições básicas para a sua manutenção e subsistência de forma digna e inserido na sociedade.

Diante da previsão no texto constitucional, a educação foi inserida no rol dos serviços públicos essenciais, cabendo ao poder público disponibilizar o acesso a todos, ou seja, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é assegurado como direito público subjetivo, o que significa dizer que é eficaz e de aplicabilidade imediata, de modo que a não prestação deste serviço pelo poder público, ou a sua oferta de maneira irregular,

enseja em responsabilização da autoridade competente, conforme disposição no texto constitucional.

Logo, o Estado tem o dever de oferecer a educação em conformidade com a previsão insculpida no artigo 208 da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que o Estado tem a obrigação de prestar educação de forma gratuita e irrestrita a todos, inclusive adequando as condições de ensino às necessidades de cada indivíduo. Além disso, a Carta Magna estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar o sistema de ensino em regime de colaboração entre os entes federativos.

Assim, a efetividade dos direitos sociais pode ser mensurada como a concretização de efeitos jurídicos no mundo dos fatos, ou seja, constitui a materialização do Direito. Segundo Barroso (1996), a efetividade “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.

Quando o tema abordado está relacionado a direitos fundamentais sociais, entende-se que está se falando em custos, preços e despesas orçamentárias, isto significa que a eficácia e efetividade necessitam de empenho de recursos financeiros para a concretização e a garantia dos direitos previstos constitucionalmente (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 28). Não se trata, contudo, de considerar somente o acesso à educação como um direito público subjetivo, mas, ao contrário, todo o conjunto de normas que estabelecem um dever estatal para a consecução da educação estão acobertados por este manto que assegura para a sociedade a prestação jurisdicional em caso de violação.

A educação é processo fundamental para que o ser humano possa obter as condições mínimas de sobrevivência com dignidade em uma sociedade edificada na cultura de exclusão social. O desafio da educação consiste na busca e na manutenção de estratégias para uma organização social de convivência mais justa e pacífica, transmitindo conhecimentos sobre a diversidade da espécie humana. Ademais, a educação é uma ferramenta de emancipação dos indivíduos, na medida em que proporciona a retomada de valores como ética e justiça, aparentemente tão esquecidos. (GORCZEVSKI; KONRAD, 2013).

Assim, a educação assegurada constitucionalmente no Brasil se constitui um direito precípua a todos os cidadãos e não se coaduna ao entendimento de se tratar apenas de uma mera instrução, é muito mais ampla, eis que tem como objetivos possibilitar o pleno desenvolvimento das capacidades e potencialidades humanas, habilitar o indivíduo para o exercício das atividades inerentes a sua condição de cidadão e ainda, prepará-lo e instruí-lo para a prática laboral.

Note-se que a Constituição Cidadã de 1988 foi perspicaz ao tratar com extremo zelo do direito à educação, pois em nenhuma das constituições federais anteriores houve a mesma atenção voltada ao ensino e a formação humana, intelectual e cultural do cidadão brasileiro.

Constatado que os direitos fundamentais sociais estão entre os assuntos de maior ênfase no texto constitucional, dispostos no título que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, estando o direito à educação inserido neste rol, resta, pois, a necessidade de investigar como os efeitos causados pela prática da corrupção interferem no setor da educação. Ou seja, diante da vasta gama de direitos sociais garantidos no âmbito da educação pelo ente estatal, há de se analisar se há algum vínculo com a corrupção, tendo em vista que algumas garantias constitucionais previstas em prol do educando são tão deficitários (ou inexistentes), a iniciar pelo acesso à educação propriamente dito.

3.2 A corrupção na educação no Brasil: efeitos perversos

Inicialmente, antes de aprofundar o tema faz-se necessário referir que toda corrupção é fundada na cobiça e na imoralidade dos atores que integram as relações sociais, razão pela qual a corrupção sempre está associada à falta de rumo social e econômico, desrespeitando os valores políticos essenciais necessários para a oferta de políticas públicas de qualidade em prol da população.

Já é notório que os efeitos da corrupção afetam seriamente a educação e a assistência aos estudantes, pois os desvios subtraem recursos destinados ao material escolar, à melhoria dos espaços da escola, à merenda adequada

para crianças, à formação dos professores entre outras. Prejudica, desse modo, não só toda a educação escolar, como também o desenvolvimento intelectual e cultural de crianças e jovens, e os sentenciam a uma vida com poucas perspectivas de um futuro melhor. A corrupção é, por isso, intolerável.

Em respeito à proteção constitucional que é dada à educação no país, é necessário enfrentarmos o tema da corrupção que ocorre das mais diversas formas no setor da educação pública, seja no desvio de merenda escolar, aquisição de material de qualidade inferior para realização de uma obra voltada ao ambiente escolar, aquisição de material pedagógico inadequado (que não atende à faixa etária) ou desnecessário.

Aponta-se que a mídia nacional, por meio de noticiários ou veiculações em redes sociais, vem divulgando situações que demonstram os desvios de verbas públicas que ocorrem nas instituições de ensino no Brasil, demonstrando a precariedade que existe na fiscalização dos gastos públicos.

Leal (2013, p. 96), ao tratar sobre a proteção e cumprimento dos direitos humanos e fundamentais assevera:

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

Com estas palavras, Leal (2013) pretende demonstrar que urge uma postura por parte no Estado, com o intuito de preservar e o proteger as garantias e os Direitos alcançados pelas pessoas, fazendo “cumprir todos estes Direitos”, mediante uma adequada postura pelos gestores públicos, os quais administram e destinam as verbas públicas para a consecução dos serviços públicos, dentre eles, especialmente a educação, objeto deste estudo.

Enfocando o tema sobre a corrupção em si, Leal (2013, p. 97-98) afirma não haverem dúvidas de que:

A corrupção encontra-se diretamente conectada à violação do Direitos Humanos e Fundamentais, notadamente quando os atos corruptivos são utilizados como formas de violação do sistema jurídico como um todo (o caso de servidores públicos para agilizarem procedimentos burocráticos), o que afeta, por si, a ordem jurídica posta, além de provocar impactos localizados na rede de direitos e garantias vigente.

Não resta dúvida de que é chegado o momento de analisar a relevância de um serviço público de qualidade a ser ofertado nas instituições de ensino, bem como, estudar acerca de práticas corruptivas voltadas ao âmbito da administração pública, especificamente no que diz respeito às verbas públicas que devem ser destinadas a área da educação.

Em relação ao assunto, há de se confirmar que a corrupção em um país está intimamente relacionada a aspectos como a cultura e a educação de seu povo. No caso do Brasil, onde existe um estado de anomia social, onde o fenômeno da corrupção é conhecido e praticado há séculos e constitui um problema social, político e institucional, o qual em muitas ocasiões contamina as contratações entre administração pública e grandes empresas que representam o interesse privado, visto que as patologias corruptivas estão infiltradas nas estruturas institucionais ineficientes, as quais não possuem um gestor competente que fiscaliza seus subordinados e não evita o desperdício de materiais e mão-de-obra.

A prática da corrupção causa prejuízos incalculáveis, pois a mesma pode afetar e prejudicar o crescimento econômico de uma nação, afastando novos investidores diante da incerteza econômica e política instaurada em um país.

A mídia nacional divulga diuturnamente em seus noticiários alguma manchete que remeta ao tema da corrupção, o que faz crer acerca da relevância do assunto e da necessidade de se aplicar práticas preventivas a este fenômeno. Dessa forma, ao estudar o fenômeno da corrupção faz-se necessário pensar em maneiras de combater as práticas corruptivas que ocorrem na sociedade brasileira.

No caso da educação, o desempenho ruim dos estudantes nas instituições de ensino é o demonstrativo de uma sociedade desigual e corrupta, na qual a qualidade do ensino tem sido afetada e o nível de escolaridade está em declínio. Aliado a isso, há também o descaso das autoridades que

deveriam se preocupar com a qualidade da educação, razão pela qual os futuros profissionais estarão cada vez mais despreparados para lidar com os problemas políticos, sociais e econômicos do Brasil.

Com tamanha improbidade administrativa, as escolas não recebem manutenção e reformas, as merendas escolares e os materiais didáticos não chegam aos seus estudantes, professores não recebem salário digno, não há investimento em novas tecnologias. E se não bastasse isso, como consequência os alunos, essencialmente os mais empobrecidos, não vão às escolas por falta de transporte escolar, e o resultado disso fica registrado no índice de rendimento escolar, que sofre queda considerável.

Diante desse quadro onde paira a corrupção, há de se registrar que haverá menos verba disponibilizada para a formação e capacitação de professores, eis que estes profissionais necessitam de constante aperfeiçoamento técnico, visto que lidam com estudantes e comunidade escolar que apresentam diferentes problemas sociais. Além disso, ocorrerá uma diminuição nos recursos financeiros disponibilizados para investir na educação de crianças, jovens e adultos, bem como, o reconhecimento financeiro aos professores também pode sofrer prejuízo, em virtude da falta de verbas para a manutenção de salário digno.

Os efeitos da corrupção no setor da educação geram desmotivação entre professores e equipe diretiva, sendo que a comunidade escolar passa a perceber esta desmotivação, que acaba por refletir no estudante, e por certo que isto irá atingir a qualidade do ensino.

Outra situação que ocorre em razão da corrupção desenfreada é a falta de controle e cuidado com o patrimônio público em decorrência da desmotivação daqueles servidores que exercem plenamente a sua função. No entanto, por falta de boa gestão, acaba-se que até os honestos perdem o prazer pelo exercício da profissão e, em decorrência disto, não zelam pelo patrimônio público, podendo citar-se o caso de falta de cuidado ao chavear alguma sala, guardar e armazenar os materiais, que muitas vezes perecem por descuido e desleixo.

Em um estudo realizado foi constatado que nos municípios onde são evidenciadas práticas corruptivas no setor da educação, os alunos apresentam índices menores de aprendizagem, bem como taxas mais elevadas de evasão

escolar. A pesquisa sob o título “Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros” foi desenvolvida por Clóvis Alberto Vieira de Melo (2010) em sua tese de doutorado junto à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). No estudo Melo (2010, p. 56) ressalta: “a corrupção tira os insumos e isso impacta em menos salário para o professor, menos merenda, menos equipamento escolar”.

Sobre as consequências que advém da corrupção no âmbito da educação pública, o pesquisador Melo (2010), aponta que:

Nos municípios em que a corrupção foi detectada, a estrutura educacional apresentava índices de precariedade superiores aos dos municípios sem corrupção: menor número de bibliotecas, de equipamentos pedagógicos, de dependências administrativas e de estruturas de apoio, além de turmas maiores e maior contingente de professores menos qualificados e com menor remuneração [...] Em suma, os alunos dos municípios com corrupção passam a contar com menor quantidade de insumos educacionais, o que resulta em deficiência de aprendizagem.

Por isso, não há como negar que os prejuízos resultantes das práticas corruptivas são mais graves do que a sociedade brasileira possa imaginar, pois paira um descaso por parte dos pais e da sociedade, que está completamente alheia às decisões que ocorrem na seara da educação, ou seja, os pais e os demais cidadãos que vivem em comunidade/sociedade não se integram com as decisões cabíveis às instituições de ensino, não há reivindicações por melhores condições em relação à infraestrutura da escola, são poucas as reclamações decorrentes da crescente falta de professores para áreas específicas do ensino, da mesma forma que as salas de aula superlotadas e sem material didático adequado também não são motivo de questionamento por parte dos pais ou responsáveis.

Abordando os efeitos devastadores da corrupção, Cambi (2010) aponta as empresas privadas, que por meio de sua influência econômica tem grande parcela de culpa no aumento da corrupção, visto que financiam as eleições e posteriormente cobram favores em troca da contribuição para campanhas eleitorais, vejamos o que expõe o autor:

A necessidade de aumentar a arrecadação financeira para o desenvolvimento das campanhas eleitorais fez com que os partidos políticos e candidatos buscassem cada vez mais recursos em setores

empresariais dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil (CAMBI, 2010, p. 29).

Cambi (2010) acrescenta a informação de que no ano de 2010 a candidata Dilma Rousseff teria obtido 97,9% das doações para a campanha eleitoral advindas de doações de pessoas jurídicas e apenas 2,1% de pessoas físicas. Nessa seara, questiona-se sobre a possibilidade de doações por parte das pessoas jurídicas, visto que não são titulares de direitos políticos. Sob esse enfoque destaca o autor:

Conferir às pessoas jurídicas, que não são titulares de direitos políticos, o poder de financiar o processo eleitoral compromete a soberania popular, pois representa a influência do poder econômico sobre a vontade do eleitor, gera desequilíbrio no processo eleitoral e quebra o princípio da igualdade jurídica (CAMBI, 2010, p. 29).

Em que pese haver a possibilidade de financiar campanha eleitoral por pessoas jurídicas, a preocupação está no fato de que este auxílio financeiro possa servir para alavancar a corrupção, visto que o financiamento da campanha eleitoral facilmente pode gerar a troca de voto pelo recebimento de favores. Nesse sentido, Cambi (2010, p. 30) refere:

Como consequência, políticos desonestos são reeleitos, recursos públicos são desviados para privilegiar os grandes grupos econômicos que financiam as campanhas, falta dinheiro para promover políticas públicas indispensáveis à proteção dos direitos fundamentais sociais e não se formam as bases sociais necessárias para que sejam realizadas as reformas de que o país tanto precisa.

No âmbito da discussão em torno dos resultados causados pela corrupção no setor da educação, registra-se que o desvio e a má gestão dos recursos repassados para as instituições de ensino públicas têm gerado efeitos colaterais danosos para alunos e professores, além de prejudicar diretamente o potencial de crescimento econômico do País.

Diante desses pressupostos, na mesma intensidade em que se amplificam as redes de conexões corruptivas, sobrevém a desconexão com as políticas públicas e garantias cidadãs, multiplicando-se as injustiças sociais. À medida que corruptos se locupletam com as benesses do poder, os investimentos em setores essenciais são enfraquecidos por conta do crescente desvio de receita destinada às aludidas e prementes políticas, comprometendo

sobremaneira a realização dos direitos sociais e fundamentais, razão pela qual Miranda (2009, p. 6) declara:

Inegavelmente, muito pior que o ladrão, o homicida, enfim, do criminoso comum, é o corrupto, o dilapidador dos cofres públicos, da moral administrativa, pois esse último, com sua conduta ilícita, acaba atingindo o direito de um número indeterminado de pessoas, impossibilitando investimentos em diversas áreas e projetos sociais, como, por exemplo, os relativos à segurança pública, no combate à fome, à educação, saúde, à construção e reforma de escolas, hospitais etc., enfim, acaba-se privando milhões de brasileiros de suas necessidades básicas, fundamentais para a sobrevivência da pessoa humana.

Segundo Costa (2014, p. 202), diante do cenário de corrupção, os cidadãos ficam à mercê da boa vontade dos políticos e enfatiza:

A privação de direitos a que a população é submetida em flagrante decorrência da corrupção, portanto, se traduz no cerceamento da vida - bem maior do cidadão - pela ação inescrupulosa e egoísta dos gestores, assemelhando-se a atos bárbaros, partindo exatamente daqueles que deveriam ser benfeitores, porquanto seus legítimos representantes.

Seguindo a linha de raciocínio, ao tratar sobre as consequências devastadoras ocasionadas pela corrupção, Costa (2014, p. 202-203) ensina:

Como visto, diante das particularidades que permeiam as instituições nacionais e a práxis de seus agentes, ocorre a (des) conexão com as prementes demandas da sociedade civil. As condições ora ventiladas ensejam o exame de algumas barreiras impostas à realização dos direitos inerentes a vida cidadã, bem como sobre o quadro que se projeta na incessante busca por mecanismos hábeis a aplacar os devassos efeitos do fenômeno em comento.

Nesse sentido, Osório (2011, p. 52) destaca que a corrupção afeta os valores jurídicos que são essenciais ao Estado Democrático de Direito, ou seja, corrupção como tal representa uma das práticas humanas mais generalizadas e com efeitos tão perniciosos e devastadores que seu exercício impossibilita a saúde moral dos povos, impede o desenvolvimento econômico sustentável das nações e representa um poderoso obstáculo para obtenção da paz e da harmonia social.

O efeito da corrupção é tão agressivo e perverso, que chega a paralisar o crescimento e o desenvolvimento econômico e social de uma cidade, ou

melhor, de uma nação, enfraquece a política e o Estado de Direito, ocasionando brecha para a instalação do crime organizado, tráfico de drogas e afins, bem como, compromete os serviços públicos de saúde, educação transporte, assistência social, segurança, o que atinge deveras as pessoas mais necessitadas e carentes, em virtude da sua vulnerabilidade e falta de condições financeiras.

A fim de exemplificar os efeitos perversos causados pela prática da corrupção apresentamos a seguir alguns noticiários veiculados pela mídia, os quais expõem a situação de corrupção enfrentada por diversos municípios e Estados brasileiros.

Em 15/06/2016 foi veiculada a matéria que informava que a fraude na merenda escolar movimentou mais de R\$ 38,9 milhões, segundo apontamentos do Ministério Público da cidade de São Paulo. Com base no relato, a “Máfia da merenda” usava recursos federais para pagar contratos falsos e faziam parte do esquema prefeituras e Governo do Estado de São Paulo³.

A notícia apresentada acima relata que eram vários os integrantes desta teia de corrupção e que 20% dos valores contratados serviam para o pagamento de propina. Além disso, há a informação de que 92,72% dos valores eram de recursos de origem federal, e, com base nos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) de São Paulo, R\$ 36.067.245,71 dos recursos eram provenientes do tesouro nacional, R\$ 2.116.538,22 dos cofres de prefeituras municipais e R\$ 333 mil de verbas oriundas do governo estadual.

Em outra notícia, datada de 15/02/2016, também envolvendo a merenda escolar na cidade de São Paulo, a situação é de que em virtude da corrupção no fornecimento da merenda uma cooperativa de agricultores vai à falência, embora tivesse inúmeros contratos de fornecimento de legumes. Um dos envolvidos e acusados é Luiz Roberto dos Santos, ex-chefe de Gabinete da Casa Civil do governo de Geraldo Alckmin, do PSDB⁴.

O fato narrado acima aponta que embora os produtores da cooperativa jamais tivessem plantado laranja, surgiram notas fiscais que acusavam a venda

³ Em: <http://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2016/06/fraude-na-merenda-movimentou-mais-de-r-389-milhoes-de-verbas-publicas.html>.

⁴ Em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/02/corruptao-na-merenda-escolar-em-sp-quebra-cooperativa-de-agricultores.html>.

de laranjas e abóboras a elevados preços. Na investigação, ex-diretores da cooperativa confirmaram ao Ministério Público que alguns nomes de agricultores eram utilizados para a finalidade de desviar recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, enfatizando que este fundo exige que no mínimo 30% dos produtos adquiridos para a merenda escolar seja oriundo da agricultura familiar e sejam comprados, preferencialmente, de assentamentos de reforma agrária. Os dados demonstram que as frutas eram compradas em grandes mercados, como a Ceagesp de Ribeirão Preto, sendo que a cooperativa pagava o preço e posteriormente apresentava para as prefeituras por um valor maior, superfaturado. A corrupção está latente, eis que no caso houve pagamento de propina a funcionários públicos e assessores de políticos.

Conforme matéria veiculada em 24/07/2017, a corrupção no transporte escolar da prefeitura de Esmeraldas/MG causou a morte de um estudante de 11 anos de idade, que caiu para fora do ônibus, devido a precariedade do ônibus que conduzia o estudante, pois a porta de acesso ficava sempre aberta, por causa de problemas mecânicos no sistema de fechamento da porta⁵.

Neste caso, integravam o esquema de corrupção agentes públicos e empresários, os quais fraudavam contratos públicos de transporte escolar por meio de aditivos e terceirização, no qual o terceiro era responsável pela manutenção do veículo, no entanto, não havia fiscalização por parte do ente público municipal. Esta circunstância reflete o mau uso e gerenciamento do dinheiro público, onde a vida de pessoas inocentes é interrompida por causa da ganância de empresas privadas que contratam com determinado município com o escopo de obter vantagem ilícita por meio da corrupção.

Desta forma, falta de manutenção nos veículos, ausência de monitor em escola, motoristas sem o devido treinamento e superlotação do ônibus escolar foram irregularidades encontradas pela Polícia Civil na operação batizada de Ptolomeu – em alusão ao imperador do Egito tido como defensor da educação. Lamentavelmente, o transporte escolar oferecido pelo município de Esmeraldas/MG era sucateado, com isto, os custos eram baixos, sobrando

⁵ Em: <http://www.otempo.com.br/cidades/corrupt%C3%A7%C3%A3o-em-prefeitura-provoca-a-morte-de-crian%C3%A7a-1.1500765>.

dinheiro para os empresários embolsarem e pagarem a propina aos comparsas.

Por último e não menos grave, a notícia de 01/09/2017, que trata da corrupção na construção e reforma de sete escolas estaduais no Estado do Paraná/PR, ocasionando o desvio de 20 milhões de reais. O empresário Eduardo Lopes de Souza, proprietário da Construtora Valor, informou que a propina abastecia campanha política de Beto Richa. A finalidade das obras era atender seis mil alunos, no entanto, as obras permaneceram no alicerce. A notícia refere que a Operação Quadro Negro teve início em julho de 2015 e suspeita de desvio de dinheiro da Secretaria de Educação do Paraná⁶.

Conforme foi possível perceber, as matérias apresentadas dizem respeito à corrupção estabelecida em vários segmentos relacionados à educação, com referências sobre a merenda escolar, transporte escolar e desvio de dinheiro destinado às obras em escolas estaduais.

Assim, com base no exposto, a triste realidade é que a corrupção prejudica sobremaneira o desempenho econômico de um país, observando-se que a corrupção atinge as intenções de investimentos, limita o crescimento econômico de um município ou de uma nação, interfere no plano de investimentos governamentais, causa incertezas na concorrência, abala a legitimidade dos governos e a confiança no Estado, fatos estes vivenciados na realidade atual brasileira. Em razão destes aspectos, a corrupção compromete a competitividade do país, na medida em que aumenta o custo do investimento produtivo e prejudica a estabilidade do ambiente de negócios à nível nacional e internacional.

Diante dos fatores apontados, podemos avaliar que a corrupção está presente nos governos de diversos países, inclusive no brasileiro, de modo a retirar recursos de outras áreas para que agentes públicos e políticos satisfaçam interesses políticos ou privados. Nesse interim, o orçamento é insuficiente em outros campos importantes como saúde e educação. Esses atos corruptivos acabam por se apresentar como obstáculos para a efetivação dos direitos fundamentais, deixando a sociedade à mercê e fazendo com que

⁶ Em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/09/delator-implica-governador-do-pr-em-corrupcao-na-construcao-de-escolas.html>.

muitas pessoas acabem tendo que recorrer ao Poder Judiciário para concretizar seus direitos.

Nessa conjuntura, é notório que a corrupção institui e promove o caos político, econômico e social, gerando instabilidade no local de sua deflagração, circunstância que desafia a governabilidade democrática dos Estados. Nessa esteira, considerando que em diversas cidades as administrações públicas estão infestadas e contaminadas com práticas corruptas, os serviços públicos são precários, dificultando o acesso da população a serviços considerados essenciais, como no caso em tela, a educação.

Dando sequência ao estudo, a seguir serão analisados e avaliados os riscos decorrentes da corrupção na educação no Brasil, abordando as suas causas e impactos para a sociedade.

3.3 Como analisar e avaliar os riscos da corrupção na educação

É sabido que a corrupção não é privilégio exclusivo dos países em desenvolvimento, pois ela se encontra em todos os países, sejam desenvolvidos ou subdesenvolvidos, sem diferenciação, variando apenas no que tange a forma e o grau da corrupção, tendo em vista que sua existência requer características pessoais e estruturais.

É extremamente difícil mensurar e avaliar os riscos produzidos pelas práticas corruptivas no setor da educação, pois trata-se de um esquema sigiloso e muito bem elaborado, no qual o alcance de dados concretos se torna incerto e impreciso.

No entanto, mesmo que sejam frágeis os meios de mensuração da dimensão dos custos da corrupção, têm-se a certeza de que essa patologia gera grande prejuízo econômico e apresenta consequências de cunho social em uma comunidade.

Em interessante estudo Ferraz (2008) faz uma análise sobre os tipos de corrupção que mais prejudicam os estudantes. Dessa forma, refere que os resultados dessa pesquisa enfatizam o ganho potencial na qualidade de ensino, resultante de políticas que promovam a diminuição do índice de corrupção. Porém, considera importante saber se existe um tipo de corrupção

que prejudica mais o aluno e elenca as principais modalidades. A primeira ocorre quando o recurso desviado se destina à compra de merenda e alimentos, nesse caso, a criança fica malnutrida, favorecendo a propagação de doenças e piorando o rendimento escolar. O segundo item diz respeito a motivação de professores e a qualidade das aulas, ocorre quando os recursos desviados se destinam a pagamento de salários de professores e cursos de capacitação. A terceira forma de atingir os alunos é quando os recursos se destinam à compra de material didático e pedagógico, sendo que sem estes, os estudantes tendem a ficar mais desmotivados e o aprendizado depende mais da qualidade dos professores. Por fim, a estrutura física do colégio (escola limpa, pintada, com material didático apropriado) pode tornar o aprendizado mais motivador ao aluno.

Com esta abordagem observa-se que as diferentes formas de corrupção irão afetar cada estudante em sua individualidade, e, apenas mediante uma pesquisa aprofundada seria possível alcançar uma resposta plausível. Porém, a abordagem instiga a refletir sobre os impactos que o nível de corrupção na educação causa a cada indivíduo.

Antes de avançar no tema propriamente dito, é importante lembrar que a educação está inserida no rol dos Direitos Fundamentais e possui especial proteção a partir do advento da Constituição Federal de 1988. Nesse patamar, para que haja a oferta de uma educação pública de qualidade, é necessário estudar e avaliar os riscos oferecidos pela corrupção no âmbito da educação, à nível nacional.

Leal (2013) faz referência a dificuldade de estimar quais são consideradas as ações e omissões que violam os direitos de um indivíduo ou de uma coletividade, vejamos:

Para os fins de determinar se práticas individuais corruptivas violam Direitos Humanos é indispensável, por primeiro, identificar quais ações ou omissões são exigidas do Estado para proteger, respeitar e efetivar estes Direitos, razão pela qual o claro entendimento dos objetos e conteúdos destes Direitos é necessário à delimitação das responsabilidades estatais (LEAL, 2013, p. 97).

E acrescenta:

A prática corruptiva precisa ser analisada no contexto dos objetivos e conteúdos dos Direitos Humanos ou Fundamentais envolvidos, verificando se ela afeta tais conteúdos de forma direta ou indireta, e se o Estado falha em dar conta de sua obrigação de protegê-los, respeitá-los e efetivá-los (LEAL, 2013, p. 97).

Em que pese haver a consciência de que a corrupção está presente no cotidiano das pessoas e de uma comunidade é importante traçar algumas diretrizes que analisem as violações que atinjam os atos corruptivos, como por exemplo, a identificação da prática corruptiva, analisando quem são os atingidos e quais as violações praticadas, bem como, identificar qual a efetiva participação do ente público neste cenário e, se existem e quais são os prejuízos sofridos pelo Estado e se este procura efetivar a proteção aos direitos dos cidadãos sob sua tutela.

Assim, para evitar os riscos apresentados pela corrupção, a Administração Pública deve ter traçado em seu plano de governo quais são as finalidades consideradas de interesse público, ou seja, os gestores públicos devem ter claro que durante a sua governança precisam promover políticas públicas que contemplem as necessidades de sua população, bem como, ter em seu conjunto de servidores profissionais realmente habilitados para o exercício de seu cargo ou função.

Além da promoção de políticas públicas, para caracterizar uma gestão pública de qualidade, o ente municipal deveria incentivar a participação da sociedade nos Conselhos Municipais de Educação, como uma das formas de investimento do dinheiro público em consonância com as reais necessidades apontadas pela comunidade escolar.

Nesse diapasão, há de se perceber que, no que tange a avaliação dos impactos causados pela corrupção, há de se ter a clareza de que os mais atingidos são as camadas sociais mais enfraquecidas, os quais não têm amparo e nenhum suporte para o atendimento de suas necessidades básicas. Dessa forma, os riscos gerados para estas pessoas são imensuráveis, pois muitas destas não alcançam a satisfação de ter acesso aos serviços públicos por culpa deste fenômeno.

Leal (2013) expõe que na área da educação existem várias experiências que demonstram de que ocorrem diversas práticas corruptivas, entre elas a exigência de pagamento por parte dos pais para a garantia de

vagas em escolas públicas para seus filhos, bem como, suborno para obterem privilégios de alguns professores, como algum atendimento diferenciado em relação aos demais estudantes.

Podemos citar como exemplo a crescente demanda social para o acesso aos bancos escolares, o que caracteriza um grande desafio para o Poder Público, o qual deve investir urgentemente em educação, eis que a população brasileira está aumentando em números. Por esta razão é que precisa traçar metas para solucionar a demanda crescente de alunos buscando vagas em instituições de ensino, que almejam usufruir o direito educacional, sob pena de haver a interferência judicial no campo administrativo num futuro não muito distante.

Analisando o assunto sob a ótica do serviço público em favor da educação, interessante lembrar uma breve definição feita por Grau (2006, texto digital), sobre o serviço público em relação ao interesse social, vejamos:

Atividade indispensável à consecução da coesão social. É a sua vinculação ao interesse social que caracteriza determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público.

A educação está inserida no rol dos serviços públicos, atividade desempenha pela Administração Pública, a qual tem a obrigação de garantir a qualidade do ensino aos estudantes da rede pública. Diante desta assertiva fica clara a responsabilidade do Estado em relação ao cidadão, o qual tem garantido este acesso, razão pela qual, além de se enfrentar a corrupção importa em avaliar constante qual a força que esta tem no âmbito da educação.

Quando tratamos sobre as consequências e riscos da corrupção, devemos estar cientes que ela age inclusive sobre a circulação dos recursos da economia. Nesse sentido, Mauro (1998) apresenta evidências de que o aumento da corrupção em um desvio padrão tende a reduzir o investimento privado como parcela do produto bruto em 5%, e a taxa de crescimento da economia em meio ponto percentual. Isso porque, onde a corrupção é elevada, os investidores temem que uma parte de seus lucros futuros seja apropriada por subornos ou propinas. Nesse sentido, os empresários enxergam a corrupção como um imposto adicional que pode reduzir, ou mesmo

desestimular, a implementação de projetos de investimento. Essas teorias não apresentam um consenso absoluto sobre as consequências do fenômeno, enquanto uma avalia os efeitos positivos, outras discutem os impactos negativos, mas todas elas reconhecem os prejuízos acarretados pela existência de corrupção sistêmica.

Diante dos fatores apontados, podemos avaliar que a corrupção se faz presente nos governos à nível municipal, estadual e federal, de modo a espremer recursos financeiros de outras áreas para que servidores públicos e políticos satisfaçam seus interesses políticos ou privados, ocasionando que ocorra déficit no orçamento, bem como a má prestação do serviço público, essencialmente na área da educação. Esses atos corruptivos acabam por se apresentar como obstáculos para os verdadeiros objetivos dos direitos fundamentais, permitindo que a sociedade fique à mercê e fazendo com que muitas pessoas necessitem recorrer ao Poder Judiciário para alcançarem seus direitos.

Além disso, essencial lembrar que as consequências diagnosticadas em decorrência dos prejuízos causados pela corrupção no setor da educação afetam em cheio a qualidade de ensino e esta consequência irá refletir por anos, pois tudo indica que estes estudantes venham a ser uma geração que terá que conviver e se deparar diuturnamente com a falta de ensino de qualidade, pois serão cidadãos com má formação no ensino e isto gerará uma cadeia, e, sucessoriamente serão profissionais mal formados, inseridos num mercado de trabalho competitivo, no qual não terão as mesmas condições de concorrer a oportunidades de emprego diante de outros candidatos que tiveram a chance de estudar em instituições de ensino de qualidade.

Ademais, para dar seguimento à pesquisa é oportuno fazer uma abordagem sobre a importância de elaborar e implementar políticas de educação que sejam capazes de promover o enfrentamento da corrupção, preparando o cidadão ao exercício do papel que pode e deve desempenhar dentro de uma sociedade democrática. Ou seja, o indivíduo deve ser instruído para ser um elemento positivo para a sua comunidade e para o país em que reside, contribuindo para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

3.4 Políticas de educação para combater a corrupção

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada há muitos anos, no entanto, existem assuntos que eternamente serão motivo de estudo dos pesquisadores sobre a educação, tendo em vista os avanços e a evolução da sociedade na qual vivemos. Os temas recentes que são abordados pelos estudiosos referem-se à qualidade do ensino na escola pública, a formação dos docentes, a gestão democrática da educação e os desvios de verbas destinadas a instituições públicas de ensino, entre outras situações.

Esses assuntos, muito embora previstos nos textos legais, acabam não sendo observados com a ênfase que merecem pelo Direito. Assim, a fim de enriquecer a pesquisa, propõe-se a estudar a importância do serviço público de qualidade a ser ofertado nas instituições de ensino, bem como, pesquisar acerca de práticas corruptivas voltadas ao âmbito da administração pública, especificamente no que tange às verbas públicas que devem ser destinadas a área da educação, como distribuição da merenda escolar, edificação e manutenção de escolas, transporte escolar, entre outros.

Gomes (2013) refere que em decorrência da educação precária no Brasil, este não prepara mão de obra adequada para o seu crescimento, destacando que demanda a implantação de um controle digital para verificar onde estão ocorrendo os gastos públicos que deveriam ser investidos na educação, dentre eles a valorização dos profissionais do ensino, gestão democrática do ensino público, garantia de qualidade.

Dentre os obstáculos que envolvem esse quadro negativo sobre a educação se enfatiza o desvio das verbas públicas. Motivados pela ambição e busca de poder, as autoridades responsáveis omitem-se de seu compromisso e do dever de cumprir com presteza e honestidade as atividades que lhes foram incumbidas. Não somente isso, a população age de forma passiva diante dos acontecimentos, talvez por não acreditarem ou não saberem que detém o poder em suas mãos.

Assim, deve-se ter a clareza de que o propósito maior de qualquer administração pública seja o alcance da satisfação dos interesses da coletividade. Ou seja, a sua finalidade está adstrita ao bem comum, com a cautela para que o investimento do dinheiro público não sofra desvios. Por

esta razão a administração pública deve ter traçado em seu plano de governo quais são as prioridades consideradas de interesse público, ou seja, os gestores públicos precisam ter claro que durante a sua governança devem promover políticas públicas que satisfaçam os anseios de sua população.

Dessa forma, sem educação para o exercício da cidadania o Brasil se manterá escravo da corrupção e vigorará o modelo do individualismo, da desigualdade social onde vigorará o desvio de verbas públicas em benefício próprio.

Os professores são considerados como peça fundamental para o desenvolvimento social, econômico, político e cultural, e porque não cívico e moral, da população brasileira. Desde o surgimento da primeira Constituição Federal do Brasil é erguida a bandeira da educação como sendo a causa e a solução dos problemas que o país enfrenta (LOPES, FILHO, VEIGA, 2011, p. 15).

Cavalcanti (texto digital) manifesta:

As consequências de tratar a educação como serviço público são muitas, advindas principalmente do início de uma maior e significativa atuação do Estado neste mercado e da incidência de princípios de Direito Público que passam a acobertá-la, inclusive quando prestada por instituições privadas.

Em relação a gestão do ensino, Araújo (2002) emite sua opinião dizendo que uma instituição de ensino na qual todas as decisões sejam centralizadas em uma única pessoa, ou grupo seletivo que detenha o poder de determinar de forma unilateral as regras de convivência e o projeto pedagógico a partir de suas próprias crenças e valores, não permite o diálogo e a própria evolução do processo educativo. Em escolas autoritárias, os professores encontrarão dificuldades em ensinar aos estudantes sobre a construção de valores relativos a autonomia e democracia.

A gestão compartilhada e democrática da instituição de ensino passa pela:

Efetiva participação de todos os membros da comunidade escolar na definição das políticas que regulam os espaços de convivência coletiva e na elaboração dos projetos pedagógicos e administrativos. Isso é

evidente sem perder de vista as relações assimétricas características da instituição escolar, que delimitam e definem as responsabilidades e os papéis de cada um de seus membros (ARAÚJO, 2002, p. 73).

No tocante às atribuições da administração pública, observa-se que o Brasil vivencia uma crise de moralidade, no entanto, recentemente as questões voltadas a existência de práticas corruptivas estão em maior destaque na mídia nacional, embora sabe-se que a corrupção é endêmica e está presente em todas das fases históricas, variando somente em grau extensão.

Nesse cenário, é indubitável que o caminho da mudança passa, necessariamente, pela efetivação deste importante direito social: a Educação. Em lúcida reflexão sobre políticas públicas educacionais voltadas para a consolidação da cidadania e o engajamento dos cidadãos nos processos deliberativos pertinentes a jovem democracia brasileira, Pereira (2011, p. 207/208) avigora a tese:

Fica claro, então, que para se concretizarem essas premissas de uma educação cidadã, característica do século XXI, é necessário haver a consolidação e atuação de políticas públicas educacionais, que desenvolvam ambientes de aprendizagem e que possibilitem a vivência de processos criativos e de construção do sujeito individual que, ao mesmo tempo, viabilizem o acesso às informações globais, de maneira crítica e reflexiva. Com isso, apresentar-se-ia ao cidadão um aprendizado reflexivo, que lhe permite aprender a aprender; a fazer; a conhecer; a conviver; a ouvir; a sentir; a ser e a amar, para que assim esteja em condições de agir com consciência, autonomia e responsabilidade.

Diante disso, o que se percebe é a corrupção endêmica se alastrando pelas instituições, trazendo consigo sequelas, uma vez que recursos financeiros que poderiam ser destinados à educação ou em outros segmentos acabam sendo desviados para políticos que obtém vantagem financeira com esta atitude ilícita.

É imprescindível a retomada de uma cultura de moralização da administração pública, onde os cidadãos se mostram novamente confiantes em relação a observância de critérios morais mínimos por parte dos gestores da administração pública.

Há de se destacar que com a educação que se torna possível o verdadeiro exercício da cidadania e da participação política, uma vez que perceber conscientemente que o espaço que cerca a pessoa a torna capaz de

tomar decisões políticas e fruir efetivamente seus direitos políticos, corroborando para a formação de uma sociedade civil organizada, consciente e politicamente ativa.

Nesse viés, segundo Freire (2001), denota-se que a educação pode ser considerada uma das ferramentas capazes de transformação social, como um processo de constante libertação do homem. Por óbvio que a educação é considerada essencial para a formação do indivíduo, pois é um dos suportes para o crescimento e desenvolvimento de uma sociedade. A falta de integridade e de comportamento ético no sistema educacional não condiz com os objetivos e propósitos da educação, pois é esta quem ensina para ser um bom cidadão e respeitador das leis, dos direitos humanos e da honestidade. Também é incompatível com qualquer estratégia que não considere a educação como um dos principais meios de combater imoralidades públicas.

Martín (2001) questiona como é possível falar em justiça, igualdade, participação e democracia em uma sociedade não educada, asseverando:

Difícilmente poderemos lograr un perfil adecuado de ciudadano – independientemente de la tradición filosófica de la que se trate, liberal, comunitarista, republicano – si no tiene la adecuada formación e instrucción para formar su propio criterio, para que se forje sus propias convicciones, para que adquiera una responsabilidad cívica, para que sea capaz de resolver conflictos sin utilizar medios violentos, y tantas otras posibilidades a las que sólo una adecuada instrucción abre las puertas (MARTÍN, 2001, p. 94).

Diante do questionamento apontado pelo autor citado acima, Cavalcanti (2010) apresenta o seu registro:

A educação, como bem salienta o art. 209 da CF, não pode ser confundida com simples serviço prestado pela iniciativa privada, ficando livre para o aumento arbitrário do lucro. A Educação é atividade de altíssimo interesse público, sendo que o seu desenvolvimento é pré-requisito para o crescimento de qualquer nação e para a formação individual de verdadeiros cidadãos críticos melhor possibilitados para exercerem o seu devido papel social.

Assim, constata-se que a educação é a ferramenta para que os indivíduos se tornem cidadãos capazes de deliberar, criticar e até mesmo de se mobilizarem no seu âmbito local, dentro de sua comunidade, para alcançarem eficácia local em relação a anseios por políticas públicas. Assim, com a devida

instrução os cidadãos adquiririam a visão crítica e a partir de então terão aptidão para tomar decisões de forma mais consciente.

Infelizmente, o Brasil não investe o suficiente em educação, aliás, investe apenas o mínimo em educação e, se não bastasse, as péssimas condições de algumas escolas em nosso país servem para alimentar o índice de evasão escolar, inclusive na educação fundamental e básica. Assim, num país em que o analfabetismo faz parte da realidade social de boa parte dos indivíduos, é comum observarmos que estes não têm condições de decidir sobre o rumo político de uma cidade, pois simplesmente não possuem o discernimento necessário para tal função, e esta falta de educação para o exercício da cidadania culmina em diversos fatores, entre eles políticas públicas mal elaboradas, pois os cidadãos sequer sabem do poder que possuem assegurados a seu favor na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, interessante trazer a lume o disposto no artigo 205, da Constituição Federal de 1988, que elenca três finalidades da educação, quais sejam: o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. Isso demonstra que a pretensão do Estado Democrático de Direito é justamente formar um cidadão crítico, atuante e conhecedor dos seus direitos e deveres, conhecedor de seu papel enquanto cidadão e protagonista de sua história.

A educação é o primeiro passo para a conquista dos propósitos fundamentais elencados no artigo 3º da Constituição Federal em vigor, como a erradicação da pobreza, garantia o desenvolvimento nacional, e a construção de uma sociedade livre justa e solidária.

Schwinn e Konrad (2014, p. 327) abordam o papel da educação e destacam a sua importância norteadora para a pessoa humana, enfatizando:

Eis o papel fundamental da educação. A educação como bússola a nortear o indivíduo no pleno desenvolvimento de suas potencialidades, na ciência e consciência de que ele tem liberdade de agir, mas também que ele é responsável pelos seus atos e, mesmo diante de um quadro de sujeições, ele pode, ainda, desenvolver a capacidade de amar.

Assim, é possível visualizar que o papel da educação na sociedade é evidente, pois a sua importância para a concretização e manutenção do Estado

Democrático de Direito é fundamental. Nesse contexto Rayo (2004, p. 09-10) preceitua:

A educação deve ser colocada à disposição de homens e mulheres, em especial durante a infância, para que sua finalidade seja alcançada, qual seja, o desenvolvimento e dignidade plenos, o que vale tanto para as presentes, quanto para as futuras gerações. Além disso, implica em unir esforços coletivos para que o conjunto da sociedade se conscientize das possibilidades que a paz tem como justiça, como direito humano, para transformar-se de uma utopia esperançosa em uma realidade cotidiana.

Ao tratarmos sobre políticas de educação para desencorajar as práticas corruptivas encontramos um exemplo no Estado de Minas Gerais, onde, no ano de 1992 foi criada a escola de governo, cuja finalidade é formar, aperfeiçoar e desenvolver programas de treinamento servidores públicos civis para o exercício de suas atribuições, conforme disposto na Lei Estadual nº 10.961/1992.

Segundo Pinto e Araújo (2011, p. 4):

Cabe ressaltar que, em 1998, quando a EC n. 19 fez menção às escolas de governo, o Estado de Minas Gerais já havia se antecipado quando, em 1992, criou a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, instituída pela Lei n. 10.961/1992, com o intuito de desenvolver programas de treinamento e capacitação dos servidores públicos civis do Estado, com nível superior de escolaridade (art. 45, I).

As autoras Pinto e Araújo (2011, p. 4), enfatizam que:

Na experiência brasileira, destaca-se o papel das escolas de governo que, ademais de se apresentarem como instituições aptas a capacitar a função pública, constituem elemento de resistência às ultrapassadas técnicas administrativas, buscando a própria mudança cultural no seio da Administração Pública.

Observando a característica das escolas de governo, fica evidenciado que o objetivo desta instituição de ensino é tornar os servidores públicos preparados para o desempenho de suas atribuições por meio da educação, e, dessa forma exercer o combate à corrupção. Assim, segundo Pinto e Araújo, (2011, p. 4):

Cria-se nova cultura de planejamento e, conseqüentemente, o fortalecimento da gestão pública e das instituições públicas — que

contribui para o combate à corrupção — por meio da formação e capacitação de recursos humanos para a Administração Pública, prioritariamente para o Estado de Minas Gerais.

Isto demonstra que existem formas de usar a educação como ferramenta que seja capaz de desencorajar a corrupção que causa injustiças sociais à população brasileira.

Ao analisarmos as políticas de educação para combater a corrupção é importante referir que há diversas ferramentas para o controle das atividades públicas, devendo-se adotar medidas plausíveis, inclusive a intervenção do Poder Judiciário quando preciso for, com o propósito de concretizar os mandamentos constitucionais eleitos pela sociedade.

É necessário que haja uma maior fiscalização e controle no que tange ao envio de verbas públicas destinadas à educação, devendo ser apresentado de forma clara onde estas verbas serão aplicadas e para qual finalidade. No mesmo sentido, contratar e preparar profissionais capacitados que saibam administrar o uso das verbas e principalmente, que possam prestar contas sobre a aplicação da verba pública que foi enviada, o que acarretará o desenvolvimento de uma sociedade menos corrupta e mais culta.

Dessa forma, reitera-se que a corrupção, por ser um fenômeno multidisciplinar, requer o controle social por meio da educação como forma de reprimir esta conduta que insiste em se firmar de forma vertiginosa em nosso país. Todavia, não basta apenas isso, urge um comportamento ativo por parte do Estado para apurar as causas, circunstâncias e possibilidades de desestímulo dos comportamentos corruptivos, sob pena de estar o ente público conivente com este fenômeno.

Destarte, o foco principal das políticas públicas deve ser de engajar-se na busca de melhores condições de ensino para as pessoas. Para tanto, necessário cuidar do ambiente escolar, fiscalizar efetivamente a distribuição de merenda escolar e material didático, aliado ao fato de preparar profissionais e cidadãos para controlar os gastos públicos aplicados na área da educação, pois, dessa forma serão alcançados resultados que possibilitam novos investimentos na educação.

Na conjuntura atual, diante da complexidade de tarefas exigidas dos gestores públicos é necessário que os mesmos exerçam suas atividades

com eficiência, para o alcance de metas em prol de resultados que atendam às necessidades da coletividade, mediante o uso adequado dos recursos frequentemente escassos.

Por derradeiro, a preocupação em relação ao tema que cerca a educação deve ter como meta principal a preparação e a capacitação de pessoas para terem mais qualidade de vida enquanto cidadãos, que consigam desempenhar seu papel na busca da concretização de seus direitos humanos e fundamentais. E com base nessa inquietação, o último capítulo abordará a possibilidade do controle social da educação como uma forma para combater a corrupção, visto que a população unida de forma ordenada tem condições para alcançar objetivos comuns, citando-se a título exemplificativo para o setor da educação a união de pais de estudantes para a obtenção de um melhor ambiente escolar para os seus filhos.

4. O CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO COMO FORMA DE COMBATER A CORRUPÇÃO

No tocante ao controle social da educação como forma de combater a corrupção, verifica-se que o Brasil vive uma crise de moralidade, pois, recentemente as questões voltadas a existência de práticas corruptivas estão em destaque na mídia nacional, embora saiba-se que estas práticas estão presentes em todas das fases históricas, variando somente em grau e extensão.

O acesso à educação é garantido legalmente por intermédio de políticas públicas que requerem a atuação do Estado por meio da administração pública, com o intuito de efetivar direitos fundamentais. A omissão ou inoperância estatal é uma preocupação para o controle das políticas públicas e condiz à existência destas.

O custeio da educação e a gerência das verbas destinadas para a educação estão cada vez mais comprometidos, graças às artimanhas engenhosas de transgressões legais, desvios de verbas e o inflacionamento de despesas, que na maioria dos expedientes fogem aos controles dos diretores e gestores das instituições de ensino. Neste cenário, a corrupção por parte dos servidores públicos está presente, visto que a centralização de poder nas mãos de uma minoria que faz gestão dos recursos e verbas destinadas ao setor da educação pública no âmbito local, fator que gerou disputas e conflitos de interesses e abriu espaço para a corrupção nas cidades onde há má gestão pública.

4.1 Os mecanismos de controle e transparência da Educação no Brasil

Para fins de elucidação e conceituação do tema, é oportuno informar que o termo transparência está interligado com o princípio constitucional da eficiência, que vem a ser um dos princípios norteadores da administração pública juntamente com os da legalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da

segurança jurídica e do interesse público. Nessa esteira Gasparini (2005, p. 21) define:

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade.

Por sua vez, Meirelles (2016, p. 98) refere que esse princípio, da eficiência, se caracteriza por ser um dos deveres da administração pública, conforme cita:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Este mesmo autor ainda afirma que:

A partir da Emenda Constitucional 45/2004 a eficiência passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no título II, Dos Direitos e Garantias fundamentais, inseriu no artigo 5º, o inciso LXXVIII, que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (MEIRELLES, 2016, p. 98/99).

Ao tratarmos sobre a atuação estatal, Mello (2005, p. 25) refere que a função do Estado ou "função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso de poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica".

Sob a análise da importância do controle da gestão pública, Pereira (2014, p. 133) refere:

O controle da gestão, notadamente a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos dos tributos retirados dos contribuintes e de outros auferidos pelo Estado, deve ser efetivado de maneira autônoma e independente. A função "controle" está intimamente relacionada com o "poder", e, por decorrência, com a Administração Pública.

Assim, está comprovado que o Estado tem o dever de fiscalizar os seus próprios atos para atingir o interesse público, pois é o detentor do controle da administração pública.

Nesse viés, para ofertar educação de qualidade é necessário que a escola esteja equipada com material de apoio e profissionais capacitados. Para tanto, é necessário planejamento e empenho por parte da administração pública que deve promover o atendimento das demandas sociais de acordo com as necessidades específicas dos estudantes.

Enfocando a previsão constitucional de inclusão escolar, denota-se que não há como trabalhar um projeto político pedagógico sem que haja uma proposta inclusiva escolar, que privilegie a construção de conhecimentos e esteja inserida em uma sociedade democrática, prevendo a concretização do serviço público à educação por meio de políticas públicas que prevejam o suporte para as instituições de ensino, professores e alunos.

Nesse sentido refere Carvalho (2004, p. 17):

Refiro-me às oportunidades que qualquer escola deva garantir, a todos, oferecendo-lhes diferentes modalidades de atendimento educacional que permitam assegurar-lhes o êxito na aprendizagem e na participação. (...) defender a proposta de educação inclusiva entendida como reestruturação das escolas (mesmo as especiais) de modo que atendam às necessidades de todas as crianças que delas necessitarem.

Cada instituição de ensino possui suas peculiaridades, razão pela qual a administração pública tem a obrigação de resolver as demandas de cada escola, em conformidade com as suas necessidades, atendendo ao interesse público.

O controle das práticas corruptivas na administração pública poderia ocorrer com a implementação de uma democracia mais efetiva, voltada à participação popular e com deliberações envolvendo a sociedade civil, tornando-a protagonista dos seus interesses, pois, no entender de Guimarães (2011, p. 37):

A corrupção do corpo político, significando impedimento, a restrição ou o desvirtuamento da vontade soberana do povo, introduz o reino dos privilégios ao acesso a direitos e a deveres e devasta o interesse público pela força do privatismo e do particularismo.

Outrossim, Leal (2013) assevera que a alguns anos existem no Brasil um ciclo de participação por parte da cidadania, são os considerados fóruns híbridos e interativos que existem entre instituições públicas, privadas ou representações sociais, onde o assunto corrupção ultrapassa as fronteiras burocráticas do Estado e vai ao encontro às instâncias deliberativas da sociedade civil, como ator e protagonista, sujeito de direitos e deveres.

De fato, de nada adiante ignorarmos a importância do estudo detalhado sobre este assunto corrupção, que, embora seja desconfortável, necessita ser pesquisado e combatido pelos cidadãos, especialmente por meio da transparência, que é uma das ferramentas legais disponíveis para a garantia da publicidade dos atos realizados pelos entes públicos.

Vianna (1999, p. 83) salienta que "o novo Ministério Público foi concebido como um personagem cujo ativismo institucional deve dedicar-se à defesa das leis e da sociedade, como nos casos dos interesses sociais e individuais indisponíveis, imprimindo à sua ação um caráter ético-pedagógico e induzindo a sociedade, com a liderança conferida pelo seu papel, a um maior envolvimento com a coisa pública".

Efetivamente, com maior atuação do Ministério Público no sentido de atacar as práticas corruptivas na administração pública, encaminhar investigações, inclusive tornando mais rigoroso o controle da atuação dos servidores públicos, bem como, exigindo a punição mais rigorosa daqueles que cometem atos de improbidade, haverá de se intimidar e conter o avanço da corrupção.

Nesta seara, parece correto afirmar que a sociedade tem dado seu voto de confiança ao empenho do Ministério Público contra as práticas corruptivas que assolam o Brasil. Isso reflete na retomada de uma cultura de moralização da administração pública, onde os cidadãos se mostram novamente confiantes em relação a observância de critérios morais mínimos por parte dos gestores públicos.

Além disso, há diversos mecanismos para o controle das atividades públicas, devendo-se adotar com ênfase as medidas cabíveis, inclusive a intervenção do Poder Judiciário quando necessário, com a finalidade de concretizar os mandamentos constitucionais eleitos pela sociedade.

A transparência na gestão pública é necessária em razão da corrupção que tem alcançado índices alarmantes, destacando o setor da educação que em virtude dos recursos que mobiliza e ali circulam, reflete que se torna visível a ambição e a cobiça inescrupulosa de quadrilhas que se especializaram em esquemas corruptos, que colocam em risco boa parte dos esforços e programas que visam promover as condições necessárias para a elevação da qualidade da educação brasileira.

Estamos vivendo um momento singular na história do Brasil, pois em decorrência da Operação Lava-Jato, a qual tem por objetivo primordial combater a corrupção, diversos cidadãos e políticos conhecidos nacionalmente estão sendo investigados e presos, pois estão envolvidos em escândalos que envolvem o dinheiro público. Este é um exemplo que demonstra o embate com as práticas corruptivas que ocorrem de forma cada vez mais recorrente em nosso país.

Conforme previsão no texto constitucional brasileiro, as entidades públicas têm o dever de promover a transparência de sua administração e a sociedade tem o direito ao acesso e o acompanhamento das atividades da administração pública, como forma de consolidação da cidadania. Nesse sentido, Jacobi (2003), assevera que para que se consiga obter mudanças na participação social há a necessidade de transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência da gestão.

A transparência se consagra quando promove um ambiente de análise e reflexão, todavia, para isso é preciso que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e divulguem-nas abertamente nos meios de comunicação acessíveis à população, não consentindo que suas informações fiquem restritas exclusivamente a alguns servidores e assessores.

De forma breve, a transparência na Administração Pública tem como objetivo ampliar o compromisso mútuo entre os cidadãos e o Poder Público, fortalecendo as relações democráticas, incorporando e tornando efetiva a democracia participativa. Nesse contexto, os princípios da transparência e da democracia participativa são necessários para se alcançar a boa governança, a qual irá tomar medidas no combate à corrupção.

Denota-se que ao dificultar ou impedir a informação a alguma pessoa, o gestor público fortalece seu poder arbitrário e confirma o seu autoritarismo, o

que não condiz com os preceitos entabulados no Estado democrático de Direito. O mecanismo da transparência é solução encontrada para coibir esse tipo de conduta autoritária. Assim, a transparência requer a divulgação das ações governamentais e isso contribui para a deliberação e análise crítica da gestão pública.

Segundo Pires (2011), a participação social tem a intenção de pressionar as instituições a terem mais agilidade e transparência, bem como, propiciar um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política que envolve uma comunidade de usuários de um serviço público. A instituição pública, ao promover a transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e a ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas educacionais, sejam pessoas da comunidade escolar, sejam os conselheiros municipais, sejam professores ou pais de alunos demonstrando interesse na administração do dinheiro público que deve ser investido em instituições de ensino.

Segundo Santos (2012), a informação dotada de clareza e de fácil compreensão para o cidadão comum é peça fundamental para o controle social. Para que ocorra uma gestão pública de qualidade, a transparência e participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis.

Leal (2013, p. 187), acrescenta:

É este novo cidadão que vai contrapor à burocracia estatal demandas de participação e colaboração mais direta e intensiva, redimensionando os termos do contrato social firmado no âmago da Democracia Representativa, eis que se ampliam radicalmente os espaços públicos de participação e decisões sociais, para além dos momentos estagnados do sufrágio e dos mandatos, rompendo de vez à noção tecnocrática de gestão estatal-burocrática.

Nesse contexto, está claro que o crescimento da transparência auxilia no envolvimento de diferentes classes sociais no acompanhamento da gestão pública. É sabido que a divulgação de dados exclusivamente para grupos restritos inibe o seu caráter de promoção da democracia, ferindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

eficiência. Isto acarretará no desenvolvimento de um ambiente propício a condutas ilícitas e corruptas.

Para a perfectibilização da transparência, o acesso à informação é um requisito primordial para que haja o controle social sobre a atuação dos administradores públicos. Sem o acesso da sociedade civil aos atos da administração pública, é impossível que ela seja fiscalizada e questionada em caso de dúvidas ou divergências com a legislação vigente. É obrigação do ente público garantir aos cidadãos o direito ao acesso a informações de cunho administrativo, que se caracteriza por ser ampla, irrestrita e tempestiva.

Certamente a corrupção é um problema enfrentado por diversos países, em especial aqueles onde a democracia passou a vigorar recentemente. No caso do Brasil, lidar com os preceitos da democracia é algo novo, pois os brasileiros adultos são da época em que vigorava o regime militar, no qual o autoritarismo era estampado. Assim, é indispensável que as pessoas entendam que democracia não é apenas exercer o direito ao voto de tempos em tempos, e sim, que democracia é o governo no qual o povo exerce soberania e tem direito ao exercício da participação popular.

A necessidade da gestão transparente demonstra que o cidadão deve pleitear por mais investimentos econômicos e igualdade social da população. Diante deste contexto, sob a ótica da transparência nas relações entre os setores público e privado, os gestores públicos devem estar atentos aos dispositivos legais, pois administrar um ente público visa o bem-estar comum da coletividade administrada, atentando-se que somente são permitidos atos explicitados na legislação.

A transparência na gestão pública amplia o compromisso mútuo entre os cidadãos e o Poder Público e fortalece as relações democráticas. Nesse diapasão, é relevante que a gestão pública esteja assessorada por ferramentas que permitam à sociedade o acompanhamento da efetivação do controle social. Além disso, havendo maior transparência será favorecida a promoção do controle social e o combate à corrupção, eis que por meio da garantia ao acesso à informação os cidadãos têm a possibilidade de agir contra os vícios que possam existir na administração pública e até mesmo fortalecer a participação cidadã.

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).

Segundo estudo divulgado pela organização Transparência Internacional, que analisa 176 países e territórios, o Brasil é o 79º colocado em ranking sobre a percepção de corrupção no mundo (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016).

A Transparência Internacional é tida como referência mundial na análise da corrupção. O relatório é elaborado anualmente desde 1995, a partir de diferentes estudos e pesquisas sobre os níveis de percepção da corrupção no setor público de diferentes países.

Constata-se que o Brasil perdeu 5 pontos no ranking: tinha 43 pontos em 2014 e ficou com 38 em 2015, ou seja, o país piorou tanto sua posição quanto sua nota. Foi o pior resultado de uma nação no relatório 2015 comparando com o ano anterior (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016). No entanto, também há de se considerar que do ano de 2015 para o ano de 2016 o Brasil subiu 2 pontos, estava em 38 e subiu para 40, possivelmente em razão das investigações da Lava Jato. A tabela abaixo mostra a situação do Brasil em relação a América do Sul, com os escores de 2012 a 2016. Destaca-se que a escala de pontuação utilizada pelo controle de corrupção variou de 0 ("altamente corrupto") a 100 ("muito limpo").

Tabela 1: Ranking sobre a percepção de corrupção – Posição Brasil, América do Sul

Rank	País/Território	2016	2015	2014	2013	2012
21	Uruguai	71	74	73	73	72
24	Chile	66	70	73	71	72
79	Brasil	40	38	43	42	43
90	Colômbia	37	37	37	36	36
95	Argentina	36	32	34	34	35
101	Peru	35	36	38	38	38
113	Bolívia	33	34	35	34	34
120	Equador	31	32	33	35	32
123	Paraguai	30	27	24	24	25

166 Venezuela	17	17	19	20	19
---------------	----	----	----	----	----

Fonte: Do Autor, com base em Transparency Internacional (2016).

O responsável por esta pesquisa de Transparência Internacional é uma organização que estuda um o movimento global e tem como objetivo um mundo no qual governos, empresas, a sociedade civil e a vida das pessoas sejam livres de corrupção. Em seu estatuto refere ser uma organização da sociedade civil global liderando a luta contra a corrupção, unindo povos numa poderosa coligação em escala mundial para pôr fim ao devastador impacto da corrupção em homens, mulheres e crianças ao redor do mundo. Sua missão é estimular mudanças em direção a um mundo livre de corrupção (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016).

Na análise regional para as Américas, a pesquisa citou vários escândalos de corrupção em países como Panamá, Argentina, Chile e Brasil. No entanto, para a Transparência Internacional, às vezes há uma vantagem para as más notícias, pois demonstra o combate à corrupção, referindo que o processo envolvendo a Odebrecht no Brasil foi uma das razões da conquista concedida pela Transparência Internacional, que anunciou que a Força-Tarefa Lava Jato do Brasil foi escolhida como a vencedora do Prêmio Anticorrupção de 2016, que faz homenagem a cidadãos, organizações internacionais, jornalistas, procuradores, agentes governamentais que tenham uma atuação especial no combate à corrupção (TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2016).

Cita a Transparency Internacional (2016), que a Operação Lava Jato foi iniciada como uma investigação local sobre lavagem de dinheiro e é a maior investigação feita até hoje no Brasil com o objetivo de revelar casos de corrupção governamental, tratando-se de um dos maiores escândalos de corrupção do planeta, o caso Petrobrás, no qual, até o momento 232 pessoas foram investigadas e 93 sentenciadas, incluindo políticos de alto escalão e empresários que, no passado, seriam considerados intocáveis. Com sua campanha nacional “10 Medidas contra a corrupção”, os procuradores reivindicam reformas legislativas para aumentar a capacidade de os administradores públicos prevenirem e detectarem casos de corrupção e de as autoridades investigarem, julgarem e punirem esses casos.

Em 30 de novembro de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) 4.850/16, no qual os deputados dispensaram alguns critérios essenciais sobre a proteção de delações e o financiamento ilegal de campanhas e introduziram uma emenda que abre as portas para o indiciamento de juízes e procuradores por abuso de autoridade. A legislação proposta ainda precisa passar pelo Senado para apreciação.

Ao conceder o Prêmio Anticorrupção aos procuradores brasileiros Mercedes de Freitas, o Presidente do Comitê do Prêmio Anticorrupção da Transparency International (2016) declarou: “Bilhões de dólares foram perdidos para a corrupção no Brasil e os brasileiros estão cansados da corrupção que assola seu país. A Força-Tarefa Lava Jato está fazendo um excelente trabalho para garantir que os corruptos, independentemente do seu poder, sejam responsabilizados e que a justiça seja feita”.

A nível nacional, o Brasil possui diversos mecanismos sendo utilizados para coibir a prática da corrupção, sendo a forma mais recente a estabelecida na Lei Anticorrupção, sob o nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que prevê a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, regulamentada pelo Decreto nº 8420, de 19 de março de 2015.

A Lei Anticorrupção é o exemplo que demonstra que do Estado está tomando medidas para enfrentar e reprimir determinados comportamentos intoleráveis de agentes públicos e privados, punindo-os com sanções administrativas e judiciais, de acordo com a gravidade das condutas dos infratores.

Em se tratando de Portal da Transparência, existe o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conhecido como Portal da Merenda Escolar, que consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. Os beneficiários da Merenda Escolar são alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental, da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial, matriculados em escolas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como os alunos de escolas

filantrópicas, em conformidade com o Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior ao do atendimento.

A realidade constatada no Brasil é que cada vez mais estão sendo criados Portais de Transparência, por parte dos diversos entes estatais e nos diversos níveis de governo, os quais possibilitam aos cidadãos o exercício do controle social dos gastos públicos.

Nesse viés podemos referir a Lei Complementar nº 101, alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, onde o sistema de transparência na gestão foi aperfeiçoado com a Lei de Acesso à Informação, que determina a obrigação do administrador público em promover a publicidade, exceto nos casos em que for previsto o sigilo.

Entre 25 de setembro a 24 de outubro de 2017, estava disponível para consulta pública a Minuta de Decreto de Reformulação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, propondo alteração do Decreto nº 4.923/2003, que trata do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC). O novo decreto tem por objetivo fortalecer o Conselho, atualizando as suas atribuições com o objetivo de ampliar a finalidade do CTPCC, de forma a contemplar medidas de aperfeiçoamento e fomento das políticas de transparência, enfrentamento da corrupção, e, ainda, de controle social, de integridade e de promoção de medidas de governo aberto, bem como, de elaborar um Plano de Ação bianual. Além disso, a escolha das instituições representantes da sociedade civil será regida por edital a ser publicado nos termos definidos pelo Ministro da CGU, levando em consideração as diferentes áreas de atuação das instituições para promoção das políticas mencionadas no decreto, preferencialmente as organizações com comprovada experiência em projetos de fomento à transparência, dados abertos ou acesso à informação; de melhoria e avaliação dos serviços públicos; de fiscalização de recursos públicos e/ou combate à corrupção; e de integridade e ética⁷.

Para Gorcevski e Martin (2011), somente em uma sociedade onde vigora a democracia, os direitos humanos podem ser efetivamente concretizados, visto que estes direitos estão associados aos princípios da

⁷ Em: <http://www.participa.br/governoaberto/noticias-da-ogp/consulta-publica-minuta-de-decreto-de-reformulacao-do-conselho-de-transparencia-publica-e-combate-a-corrupcao>.

democracia, pois respeitar os direitos do homem quer dizer respeitar sua liberdade de opinião, de associação, de manifestação e todas as demais liberdades que somente uma democracia pode permitir.

É preciso que haja a educação dos cidadãos para a formação de uma cultura cívica e crítica capaz de enfrentar o fenômeno da corrupção e reafirmar a democracia. Da mesma forma, enfatiza-se a relevância dos movimentos sociais organizados, para atuarem em prol da democracia e fiscalizarem os atos dos gestores públicos a nível municipal, estadual e federal.

Uma sociedade que vive sob constante corrupção tende a ter indivíduos que 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 embasada na dignidade somente pode ser vivida sendo cidadão (GORCZEVSKI; MARTIN, 2011). Nesta ótica é necessário destacar que o cidadão não deve permanecer inerte diante da corrupção instaurada nos municípios brasileiros, pois seu dever é atuar para evitar que isso aconteça.

Se por um lado a corrupção cresce desenfreadamente, por outro lado também existem medidas sendo tomadas por parte do Estado para reprimir esta prática ilícita e endêmica. Aliado a essas medidas que vem sendo instituídas pelo Estado, ficou caracterizado que o cidadão tem um papel fundamental no enfrentamento da corrupção, pois é sobre ele que recaem os ônus da corrupção, por meio de elevação de taxa tributária, serviços públicos ineficientes, obras públicas que ficam na promessa, escolas sem verba para manutenção básica, entre tantos outros exemplos. Dessa forma, a seguir será analisada a possibilidade da participação popular nas deliberações e decisões do Conselho Municipal de Educação, com o intuito de analisar se efetivamente o exercício da participação social pode auxiliar na melhoria da gestão pública municipal.

4.2 A participação popular por meio do Conselho Municipal de Educação enquanto política pública de evitação da corrupção

Considerando que o Estado tem o papel de consagrar padrões mínimos de inclusão social, também tem o dever de proporcionar igualdade para que todos os indivíduos atinjam os preceitos que correspondem à cidadania. Assim, as políticas públicas que são disponibilizadas aos cidadãos devem ir ao encontro das reais necessidades desses que serão atendidos em suas necessidades.

Nesse viés, o estudo irá se concentrar na análise acerca da participação popular como instrumento para efetivar a gestão das políticas públicas na área da educação, verificando se por meio do Conselho Municipal de Educação é possível uma participação efetiva da sociedade nas decisões que envolvam o atendimento das políticas públicas voltadas ao ensino.

Leal (2007, p. 37) aponta que estamos vivenciando uma fase de transformação em relação à gestão das políticas públicas, vejamos:

O Estado tem, ao longo do tempo, instituído procedimentos de operacionalização da gestão, regulando-os positivamente por normas cogentes, o que não garante êxito na administração dos interesses públicos nem assegura um plano de visibilidade imediata de seus comportamentos oficiais, o que é indispensável para a agenda econômica e política da era Moderna.

Verifica-se que nas legislações que antecederam as que estão vigentes na atualidade pairava a característica autoritária na qual predominava a exclusão da sociedade civil, bem como, a formulação, implementação e controle da ação governamental era exclusiva do Estado, o qual articulava a formulação das políticas públicas de acordo com o seu interesse.

Em consonância com o relato sobre a exclusão da sociedade civil e sobre o controle estatal, Farah (2001, p. 131) esclarece:

A exclusão dos cidadãos da formulação e implementação das políticas públicas era um dos pontos enfatizados pelos críticos de padrão de proteção social até então presente no País, cuja reversão era considerada crucial para garantir maior universalização e equidade às políticas sociais.

No Estado Democrático de Direito no qual vivemos, está previsto que qualquer cidadão tem o direito de participar das atividades do governo, além

de ter condições de participar das eleições, desde que preenchidos os requisitos regulamentados. No entanto, em diversas ocasiões o cidadão não investe seu voto no candidato que supostamente está mais capacitado para representá-lo, e sim, elege atores, jogadores de futebol, figuras públicas, os quais se elegem pela fama e não pelo preparo para o exercício de mandato eletivo.

Sobre o tema em comento, Gorczevezki (2014, p. 139) aponta que os cidadãos não votam no dirigente preparado e sim no mais carismático ou naquele que apresentar um slogan de campanha mais sugestivo. E acrescenta:

Evidentemente o povo, os cidadãos também não estão livres de culpa [...] deixam-se convencer pelo líder carismático, por aquele que os meios de comunicação apoiam, por aqueles que ao insistir maciçamente acabam os convencendo.

Dessa forma é evidente que os cidadãos possuem um elemento importante para lutar contra a corrupção que vem a ser o voto. Todavia, em diversas oportunidades a sociedade se apresenta como omissa para a política, limitando sua participação política e somente exercendo tal direito nas eleições, por ser algo obrigatório. Em decorrência desse comportamento, o campo para a corrupção fica livre e apresenta um constante índice de crescimento nos últimos anos, ocasionado pela omissão da sociedade que não demonstra interesse pelas decisões tomadas a nível político pelos governantes. Nesse sentido, Leal (2008, p. 193) assevera:

Inegavelmente, o que se percebe é que o cidadão tem, cada vez mais, limitado a sua atuação cívica ao exercício do voto e tal fato debruça-se sobre a justificativa de que os indivíduos se contentam com esse espaço de ação social que lhe é dado, ou seja, não refletem sobre seu imprescindível papel dentro da sociedade e minimizam a sua própria atuação política, abrindo margem para a ocorrência de atos corruptivos.

Urge que a sociedade como um todo, por meio de seus cidadãos, participem ativamente dos acontecimentos da vida pública, inteirando-se dos acontecimentos políticos do país de um modo geral, pois os reflexos das decisões políticas recaem sobre o povo, conforme estabelece Gorczevezki (2014, p. 142):

É pelo fato de os indivíduos viverem em sociedade com interação diária, que todos, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, sofrerão as consequências de qualquer decisão política. O indivíduo influencia na sociedade pelo simples fato de pertencer a ela, pelo simples fato de ocupar um espaço físico, mesmo sem manifestação, sem ser visto ou ouvido. É por essa razão, lógica, racional e moral, porque todos sofrerão as consequências de qualquer ato, que justifica que todos devam participar na tomada da decisão.

Nessa conjuntura, para combater a corrupção, é preciso que haja ânimo e vontade política por parte de todos os atores sociais, sejam os políticos ou a sociedade em si. O ensinamento de Franco (2005, p. 290) prevê que “no puede haber estado democrático, sin que exista una verdadera libertad de acción y expresión de parte del ciudadano”.

Os interesses dos corruptos ganham força quando inexistente participação popular e predomina a total omissão da população, permitindo que os gestores públicos decidam em favor de benefícios próprios e não em prol da sociedade, deixando assim de atender interesses da coletividade.

Os cidadãos que vivem e integram uma sociedade precisam ter a consciência de que em decorrência de mudanças em suas posturas iniciarão as transformações no que diz respeito a luta contra a prática da corrupção, sendo que por meio do exercício da cidadania e da participação popular é que a corrupção apresentará índices cada vez menores e as pessoas terão garantido o efetivo acesso aos seus direitos fundamentais sociais, como educação, saúde, entre outros.

Mediante a participação do cidadão na vida política, procurando compreender, se integrar e ter conhecimento sobre o tema o torna consciente de que da mesma forma que os políticos, a sociedade também tem sua parcela de responsabilidade pela coisa pública, por uma política justa e igualitária.

Nesse diapasão, Custódio e Manarim (2011, p. 17) preconizam:

O direito-dever de participação e a concretização do real significado de cidadania ativa implicam em uma participação efetiva e costumeira por parte de todos os cidadãos, que devem se conscientizar e se organizar com o objetivo de encontrar melhores soluções para os problemas sociais e, principalmente, para a corrupção, por se tratar de um dos mais devastadores problemas da atualidade.

Sob este prisma, está na hora dos cidadãos vencerem a sua postura apática em relação à política e lidarem com a democracia, a qual possibilita a

participação efetiva na gestão política, com o objetivo de alcançarem os direitos sociais, pois estes são em prol do indivíduo e da coletividade. Assim, assevera-se que é necessário enfrentar esta falta de consciência coletiva dos brasileiros, onde é sabido que o prejuízo causado ao bem de todos implicará no patrimônio individual do cidadão, da mesma forma que a obtenção de pequenas vantagens pessoais indevidamente recebidas se reverterão em prejuízos futuros, aumentando ainda mais as despesas do erário público, que impacta no bolso da população brasileira.

É sabido que a corrupção traz consigo uma série de malefícios e que não é fácil enfrentá-la, pois os atores que auferem benefícios com esta prática não estão dispostos a abrir mão de suas vantagens, embora adquiridas de forma ilícita. Para tanto, Martin (2005. p. 15), dispõe:

Importante frisar que, para tornar pleno o direito-dever de participação na vida política da comunidade, é amplamente necessário que o cidadão utilize as ferramentas que estão dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pois, mediante essa prática, os indivíduos irão se sentir ativos e, ainda, responsáveis pelas mudanças sociais e decisões públicas.

No artigo 74, parágrafo 2º, a Constituição Federal de 1988 atribui ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, a possibilidade de fazer denúncia ao Tribunal de Contas da União, no sentido de relatar irregularidades que tiver conhecimento, razão pela qual fica óbvio o papel do cidadão, o qual deve estar atendo e vigiando o cumprimento dos propósitos das políticas públicas.

Isso corrobora com o que vem sendo exposto até o momento, referindo que a população não tem conhecimento do seu potencial enquanto cidadãos, eis que lhes é auferido o poder de denúncia de situações que mereçam uma investigação ou fiscalização por parte de órgãos públicos. Assim, temos a Controladoria Geral da União que analisa as denúncias relacionadas a questões patrimoniais e controle da aplicação de recursos públicos federais.

Já o Tribunal de Contas da União é responsável por fiscalizar atos associados ao emprego de verbas federais, mediante denúncia formal, reclamação via ouvidoria ou correspondência. Por sua vez o Ministério Público Federal, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e a Ouvidoria Geral

da União são órgãos públicos incumbidos de atenderem os cidadãos para que façam as suas denúncias e exerçam o seu papel.

Nessa esteira, embora já evidenciado que os membros da sociedade civil não tem noção do poder que possuem na esfera política, cita-se como exemplo as garantias constitucionais que preveem a participação popular na administração da coisa pública, a qual apenas não se torna concreta por falta de interesse ou capacitação dos cidadãos, que não se engajam para desempenhar a função de participar ativamente da vida em sociedade, entre elas, observar e questionar os atos praticados pelos gestores públicos. Por esta razão, o conceito de cidadania deve ser estimulado, para que os cidadãos se tornem atuantes e participem das decisões governamentais que são tomadas nas comunidades em que vivem.

Isso acarretará na contribuição, prevenção e combate à corrupção, fazendo com que a sociedade se sinta inserida em seu espaço, tendo como decorrência pessoas que passarão a se interessar pela política sadia, na qual as decisões que são tomadas objetivam o interesse comum.

No que tange a área da educação no âmbito municipal, há a possibilidade da participação social por meio dos Conselhos Municipais de Educação, que tem diversas atribuições voltadas à elaboração e implementação de políticas públicas, inclusive avaliando e fiscalização a aplicação dos recursos públicos advindos de fundos federais, estaduais e municipais.

Os conselheiros de educação são os personagens que representam entidades e instituições da sociedade civil e compõem os Conselhos de Educação à nível municipal, estadual ou nacional, cabendo a estes por meio da deliberação a condição de representar um segmento específico, para atuar na gestão da educação, sugerindo políticas educacionais. É com o advento da Constituição Federal de 1988 que os Conselhos de Educação passam a operar seu caráter democrático, sendo que por meio dos Conselhos Municipais de Educação a municipalização da educação transforma-se em um dos principais mecanismos para a descentralização da gestão educacional no Brasil.

Referendando o disposto acima, assevera-se que:

O funcionamento destes Conselhos deverá se dar nos três níveis federativos (municipal, estadual e federal) e se pautará na ideia de descentralização e participação popular, almejando definir e implantar a política de atendimento e servindo como instância de decisão e controle das iniciativas do Estado e da sociedade civil (VERONESE; SILVEIRA, 2011, p. 197).

O que ocorre de fato, é que em muitas ocasiões, os Conselhos Municipais de Educação, são criados apenas para satisfazer uma determinação legal, sem que a sua efetividade seja uma prioridade para o administrador público, por vezes os conselheiros são inexperientes, incapacitados e não demonstram o menor interesse em desempenharem a atribuição para a qual foram escolhidos.

No entanto, a criação dos Conselhos Municipais está vinculada ao esforço em prol da consolidação da Democracia no país que gerou o movimento pela descentralização para possibilitar maior independência administrativa e política do município, para que a administração direta e indireta local sejam constituídas de forma mais autônoma. Ela abriu espaço para inovações institucionais, caso dos conselhos, que são incumbidos das competências designadas pela legislação constitucional e infraconstitucional.

Segundo Nascimento (2010), atualmente existem diversos conselhos agindo nas três principais áreas de atuação política (educação, saúde e assistência social), além de diversas outras áreas estratégicas. A grande maioria dos municípios possui Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho do FUNDEB, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre tantos outros.

O surgimento dos Conselhos Municipais seu deu por causa da descentralização, com vistas ao atendimento de necessidades locais. Nesse sentido dispõe Salles (2010, p. 45):

No caso dos conselhos gestores de políticas públicas, também chamados de setoriais, a instituição da gestão local de fundos federais foi um fator fundamental para sua implementação, pois foram considerados obrigatórios para o repasse de recursos federais para Estados e municípios e peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

E acrescenta:

A crença no papel relevante dos conselhos quanto aos dois processos – descentralização e democratização – deriva de duas de suas características: o fato de estarem vinculados ao Poder Executivo (o que retira desse Poder a exclusividade da decisão, portanto descentraliza) e o fato de neles estarem representados os setores organizados da sociedade (SALLES, 2010, p. 45).

O obstáculo que demonstra a falta da participação social na política é a nossa cultura política, pois não somos preparados para o exercício da cidadania, cidadania esta que estabelece um espaço de participação pública efetivo, oportunizando instrumentos e mecanismos concretos de ação social mediante consenso entre instituições e sociedade civil. Segundo Leal (2007), a cidadania contemporânea tem alterado o significado de participação política enquanto direito fundamental, deslocando-se para uma concepção mais inclusiva de formação discursiva da vontade coletiva, não se restringindo mais a um campo político estritamente definido pelo Estado.

Segundo Tatagiba (2002), existe uma deficiência nos conselhos municipais ocasionados pela falta de equilíbrio entre vários fatores determinantes para o bom funcionamento dos conselhos municipais, entre eles a cultura política brasileira, a qual valoriza o argumento técnico em detrimento de outros saberes, aliado ao despreparo dos conselheiros que representam os cidadãos e o fato de que o Estado manifesta descaso em relação aos conselhos, visto que do ponto de vista estatal os conselhos tem pouco poder de decisão.

No que tange a falta de preparo técnico dos representantes da sociedade, isto se configura por meio da falta de conhecimento sobre assuntos em debate como a real importância do seu papel no espaço público. Nesse aspecto assevera Tatagiba (2002, p. 53):

Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica.

Aliado ao fato de que em muitas ocasiões é o Estado quem detém o controle sobre a agenda temática dos conselhos, os representantes do governo geralmente participam dos conselhos exclusivamente para

atenderem ao protocolo estabelecido via legislação, sem considerar que são corresponsáveis. Assim fica caracterizada a:

Falta de 'vontade política' por parte dos governos, que se expressa geralmente na nomeação de representantes governamentais que não têm nenhum poder real de decisão no interior das instituições às quais pertencem; dessa forma, as decisões continuam sendo tomadas de forma tradicional por parte dos altos escalões das administrações, sem tomar em conta as discussões que ocorrem nos Conselhos e menos ainda as suas deliberações (TATAGIBA, 2002, p. 64).

Em muitas ocorrências, os Conselhos Municipais permitem que o secretário municipal ou um representante deste formule a pauta de deliberações das reuniões, ficando evidente o afastamento entre o que estabelece a lei e o que de fato ocorre na prática pelo Brasil afora.

No conjunto do sistema político há uma indefinição em relação ao papel desempenhado pelos Conselhos Municipais, visto que, embora sejam classificados como órgãos públicos do Poder Executivo Municipal, há contradições a respeito do pertencimento ou não dos conselhos à estrutura administrativa, havendo aqueles que defendem que os mesmos deveriam usufruir de toda a infraestrutura das secretarias, enquanto outros alegam que esse privilégio subtrairia dos conselhos qualquer autonomia e potencial crítico. Dessa forma, embora financiados por recursos públicos, não são governo, nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas públicas.

Um fator agravante para os Conselhos Municipais de Educação é que em sua maioria as prefeituras detêm o controle, essencialmente por causa desta questão que envolve as condições de funcionamento dos conselhos. No entanto, apesar dos diversos problemas enumerados, a pesquisa de Tatagiba (2002, p. 90) constata que os conselhos exercem um relevante papel pedagógico, no sentido de educar para a democracia. Além disso, afirma:

Nesse sentido, podemos concluir que os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas.

No que tange as carências suscitadas, um enfoque essencial é a deliberação. Em realidade, é importante salientar que a criação de espaços públicos destinados para arranjos participativos para reuniões e debates democráticos e tomada de decisões é uma ferramenta importante para potencializar a representação e a participação social, estando cada vez mais presente na atualidade, possibilitando o diálogo entre sociedade civil e Administração Pública.

Nesse aspecto Silva *et al.* (2009, p. 99) enfatizam que:

A participação democrática na gestão da coisa pública consiste em muito mais do que a simples presença de membros da sociedade civil e/ou do poder público nos espaços públicos institucionalizados por meio dos conselhos. Para que esses espaços sejam efetivos em suas possibilidades inovadoras e oxigenadoras da gestão pública é preciso que os conselheiros tenham capacidade e possibilidades de intervenção, de mobilização e dinamização da ação conselheira tanto nas reuniões, como nas mais variadas situações. Em tempos de consolidação e de construção de práticas democráticas, a participação social é mais do que relevante. Concentra-se tanto na disseminação de valores e práticas típicas da normatividade democrática na sociedade civil como na introdução de mecanismos e instituições na gestão pública que propiciem inserção dos atores sociais nesses novos espaços públicos, na partilha de poder, na formulação e fiscalização das políticas públicas.

Embora a participação democrática se fortaleça, é necessário que os Conselhos Municipais de Educação também se fortaleçam e se tornem ativos na conjuntura política municipal, deliberando e interferindo na tomada de decisões que sejam de interesse social, visto que cabe aos conselheiros de educação a reflexão sobre a criação de políticas públicas e a fiscalização das mesmas.

Salienta-se que o poder deliberativo outorgado aos Conselhos Municipais de Educação possui força jurídica, obrigando a administração pública a realizar determinadas ações que visam a melhoria das políticas públicas de cunho educacional. Ou seja, segundo Veronese (2006), por possuir a ação de deliberar, o Conselho tem o poder de sugerir as ações que devem ser adotadas pelo executivo municipal, demonstrando os problemas existentes na localidade e as possíveis soluções e estratégias para a contenção do problema apresentado.

Nesse viés, embora não estejam configuradas grandes conquistas, visualiza-se que no cenário educacional está ocorrendo uma mudança em relação ao olhar sobre os processos de gestão educacional municipal, visto que está se deixando de lado a visão essencialmente técnico-científica para uma visão democrática e participativa, vejamos:

A concepção democrático-participativa baseia-se na relação entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de tomada de decisões sem, todavia, desobrigar as pessoas da responsabilidade individual. Ou seja, uma vez tomada as decisões coletivamente, cada membro da equipe deve assumir sua parte no trabalho (LIBÂNEO, 2004, p. 123).

A tomada de decisões no sentido de democratizar a educação no contexto brasileiro, por meio de uma gestão mais participativa, requer que se estabeleçam novas perspectivas sobre este profundo processo. Nesse sentido, Espinosa (2011, p. 117) orienta:

Na descentralização, as funções que se transferem são assumidas por uma entidade ou organismo que dispõe de personalidade jurídica, patrimônio próprio e autonomia de gestão. Desta maneira, as relações estabelecidas entre os organismos participantes se transformam em relações de caráter horizontal ou de coordenação, diferente da figura de desconcentração, na qual continuam sendo de caráter vertical.

Esta intenção de promover a democratização da educação brasileira vem aliada ao desenvolvimento dos países mais empobrecidos, e nesta perspectiva Lück (2006) enfatiza que o movimento de descentralização na área da educação é de âmbito internacional e emerge com peculiaridades de reforma nos países cujo governo foi caracterizado pela centralização do poder, sobretudo aqueles que tiveram regimes autoritários de governo.

Para fins de elucidação, é no processo de democratização e descentralização da gestão da educação que surgem os Sistemas Municipais de Ensino, conforme disposto na Lei nº 9.394/96, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que concede o status de órgão colegiado aos Conselhos Municipais de Educação, os quais são inseridos como peça fundamental na consecução da democratização na área da educação, com o suporte imprescindível para o êxito da gestão democrática, permitindo o

empoderamento e engajamento de várias entidades e instituições da sociedade civil por meio do debate, normatização, deliberação e a regulamentação das políticas públicas de educação na esfera municipal.

Acentua Lück (2006), que as funções do Conselho Municipal de Educação constituem-se num instrumento de gestão com o propósito de contribuir na tomada de decisões em suas áreas de atuação, razão pela qual é necessário que assuma a sua influência e sua autonomia para deliberar e tomar decisões acerca das políticas públicas voltadas à educação na esfera municipal, destacando que estas funções são de cunho consultivo, deliberativo, normativo e de controle social da educação municipal.

Nesta seara é possível considerar que os conselhos de educação se consubstanciam como um espaço de ampla responsabilidade social, refletindo na importância de que sejam compostos por membros habilitados para o exercício de tal ofício, com perfil e capacitação adequada, visto que o Conselho Municipal de Educação se manifesta pela sua característica proativa e militante nas políticas públicas educacionais.

Luce e Farenzena (2008) consideram que a educação no Brasil obteve muitas conquistas com esta evolução, que se retrata pela expansão da municipalização que aproxima a ação governamental e a população, o que é primordial para efetivar a participação social no setor da educação. Porém, enfatizam, que o controle social das políticas públicas, por meio dos conselhos, ainda possui como atuantes conselheiros municipais despreparados para o exercício de sua função.

Portanto, para a melhor atuação dos conselheiros municipais é necessário que estes busquem instrução para o exercício da sua função, pois dessa forma estará se fortalecendo os Conselhos Municipais de Educação. Assim, para promover a democratização dos processos de gestão da educação, existe a Política de Democratização da Gestão Educacional, a qual promove a formação e as ações do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação no Brasil.

Ressalta Batista (2013), que a formação de conselheiros promove o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, por meio dos princípios de gestão democrática dos sistemas municipais de ensino. Dessa forma, o curso para a Formação de Conselheiros Municipais de Educação tem como

propósito capacitar os conselheiros atuantes no Conselho propriamente dito, ou mesmo, capacitar os servidores atuantes nas Secretarias Municipais de Educação, para as ocasiões em que esteja sendo promovida a implementação do Conselho Municipal de Educação, ou esteja inativo.

Observa-se que para desempenhar o papel de conselheiro de educação o requisito necessário é que este indivíduo seja representante de algum órgão ou entidade social, seja sindicato, instituição de ensino, universidade, entre outros.

O grande desafio dos conselheiros municipais é promover a garantia e a concretização dos direitos fundamentais assegurados aos estudantes, o que requer que sejam asseguradas políticas públicas em favor destes, seja a inclusão escolar, seja a mobilização para garantir merenda escolar de qualidade, seja a acessibilidade aos estudantes que possuem alguma dificuldade de locomoção, seja uma educação de qualidade.

Nesse viés, é possível mensurar a importância dos Conselhos Municipais de Educação para a gestão democrática da educação, com a finalidade de potencializar avanços para oportunizar práticas político-pedagógicas, no sentido de viabilizar processos dialógicos com as demandas sociais e educacionais em consonância com a realidade de cada ente municipal, de maneira responsável e participativa.

Sob a ótica de que os Conselhos Municipais de Educação são órgãos colegiados representativos de diversos segmentos sociais ou instituições vinculadas ao sistema de ensino de uma comunidade, sendo considerados espaços destinados à pluralidade e interlocução dos diversos interesses locais e sociais, é correto se estabelecer expectativas positivas de que o controle dos recursos públicos destinados à educação sejam cada vez mais fiscalizados pelos conselhos municipais, para fortalecer o combate a corrupção e promover uma educação de qualidade aos estudantes da rede pública de ensino.

Com o intuito de implementar políticas públicas voltadas à educação o Ministério da educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação criou o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que é um colegiado criado pela Lei nº Lei nº 11.494/2007, que tem como função principal acompanhar e controlar a

distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal, atendendo toda a educação básica, desde a creche até o ensino médio.

Observa-se que este é compromisso assumido pela União com a educação básica, de modo que o FUNDEB é caracterizado como um Fundo de natureza contábil, formado por recursos oriundos do próprio Estado e seus municípios e de recursos federais. Seu objetivo é a promoção da educação básica, proporcionando a elevação e uma justa distribuição dos investimentos em educação, com o desenvolvimento de políticas.

Dessa forma, o Conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, e sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é um programa federal e foi implantado no ano de 1955, objetivando garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2010).

Dentre seus princípios e diretrizes, está o direito humano à alimentação adequada, com a garantia da segurança alimentar e nutricional dos alunos, de forma gratuita aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, bem como, a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa e garantir o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, preferencialmente produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar ou pelos empreendedores familiares.

Nascimento (2010) constata que o objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento com melhor rendimento escolar, incentivando práticas alimentares saudáveis dos estudantes, por meio de ações de educação alimentar e

nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Considerando a dura realidade de boa parcela da população brasileira, o PNAE adquire uma grande relevância, sendo, em muitas situações, a única refeição completa de muitos estudantes carentes, que enxergam o programa como principal fator motivador para permanecerem na escola.

Observando a legislação vigente, o PNAE tem caráter suplementar, conforme previsto no artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988, que dispõe que o dever do Estado (União, Estados e Municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade e o atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Nascimento (2010) ensina que os recursos financeiros para a manutenção do programa advêm do Tesouro Nacional e estão previstos no Orçamento da União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa a verba aos Estados, Distrito Federal e Municípios em contas bancárias específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênios, ajuste, acordo, contrato ou outro instrumento. As entidades executoras têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme previsto na Constituição Federal vigente.

Este programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi criado em 1994 pela Lei nº. 8.913/1994, sucedida pela Lei 11.947/2009, dispondo que os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar somente fossem repassados às Entidades Executoras que tivessem CAE em funcionamento. Assim, esta instância tem caráter de acompanhar e fiscalizar o controle social do PNAE por parte da sociedade, em especial no caso dos municípios, enfatizando que o conselho é composto por integrantes da sociedade civil e de representantes de

pais e professores, personagens que convivem com os alunos que são beneficiários do programa.

Conforme disposto na legislação, os CAE devem ser compostos por sete membros: um representante do poder Executivo, dois representantes dentre as entidades de docentes ou vinculados a área da educação, dois representantes de pais de alunos e dois representantes indicados por entidades civis organizadas, para um mandato de quatro anos. Nascimento (2010) observa que o CAE não é um conselho paritário, visto que, via de regra, há somente um representante governamental, enfatizando-se que o representante do Poder Executivo não pode ser eleito Presidente nem Vice-Presidente do conselho, demonstrando a intenção da Resolução em conceder mais autonomia ao CAE, desvinculando-o do poder público.

Portanto, além de fiscalizar e controlar os recursos destinados à merenda escolar cabe ao Conselho elaborar o regimento interno, zelar pela qualidade dos produtos, bem como, receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelas Entidades Executoras. Em caso constatação de alguma irregularidade compete ao CAE comunicar o fato ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle.

Nascimento (2010) crê que os conselhos compostos por cidadãos comprometidos e que tenham legitimidade, autonomia e representatividade são peças-chave para a democratização da gestão pública. E acrescenta:

Quem mais do que um pai de aluno da rede pública vai ter interesse no bom funcionamento do PNAE? Certamente ele vai querer que seu filho chegue da escola satisfeito com a alimentação que recebeu. Este tipo de responsabilidade é que faz do controle social, em especial na forma de participação pelos conselhos, importante ferramenta para o fortalecimento da democracia (NASCIMENTO, 2010, p. 29).

Por esta razão é necessário acreditar no potencial que o cidadão brasileiro possui para mudar a realidade social que não tão favorável no momento atual, porém, por meio de políticas públicas eficazes e a fiscalização do cidadão, é possível que o Brasil atinja níveis cada vez mais satisfatórios em igualdade e justiça social.

Correto afirmar que os Conselhos Municipais de Educação podem e devem ser utilizados no combate à corrupção, visto que se apresentam como uma possibilidade da participação social nas decisões vinculadas ao sistema educacional na realidade local.

Ao final, embora o desempenho dos conselheiros municipais de educação em sua maioria ainda não esteja satisfatório, há de se elogiar o fato de que esta implementação está atingindo resultados cada vez mais satisfatórios, aliado ao fato de que mediante o empoderamento e a participação social cada vez mais efetiva por parte dos cidadãos comprometidos com a democracia, em breve este órgão colegiado estará em pleno desempenho do papel que lhe é atribuído, que prevê o exercício da função consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora das atividades voltadas ao ensino na esfera municipal.

No subcapítulo seguinte será abordada a relevância da participação social no controle institucional para efetivar o combate à corrupção que assola e empobrece o nosso país, enfatizando que a sociedade precisa tomar as rédeas e deixar de ser mero espectador dos problemas sociais e passar a exercer o papel de protagonista, atuando em favor da consolidação dos direitos sociais e fundamentais garantidos constitucionalmente. Assim, com o aumento do envolvimento social na gestão das políticas públicas haverá uma possibilidade maior de inibir e reverter o quadro de corrupção que cresce diariamente no Brasil. Para aprofundar o tema, serão estudados casos nos quais houve a participação da sociedade civil na gestão pública.

4.3 Do controle institucional ao social para combater a corrupção no Brasil

Tendo em vista que um dos objetivos deste estudo é alcançar resultados que sirvam como modelo e estímulo para o enfretamento da corrupção que está cada vez mais presente nas relações que envolvem a educação pública, passaremos a abordar sobre o controle da gestão pública com a participação social.

Assim, ao tratarmos sobre o controle institucional e social para o enfrentamento da corrupção, há de se esclarecer que a concretização jurídica das normas requer a participação da sociedade para a concretização dos princípios da democratização e a aproximação das políticas públicas das realidades locais, perfazendo a necessidade de que os direitos fundamentais sejam consagrados por meio do controle institucional e com a participação da sociedade civil, de forma descentralizada, promovendo a concretização do interesse comum.

No entanto, no Brasil, boa parcela dos brasileiros possui uma ideia equivocada sobre a coisa pública, pois acreditam que a coisa pública é coisa de ninguém, enquanto que na realidade a coisa pública é da coletividade. Nesse diapasão resta demonstrado que:

A maioria dos brasileiros costuma condenar a corrupção, mas tem um comportamento nada aceitável nos seus atos do dia a dia, menosprezando valores como honestidade e ética e se apegando ao chamado “jeitinho brasileiro”. 75% afirmaram que cometeriam atos de corrupção se tivessem oportunidade de fazê-lo; 14% disseram que já pagaram gorjetas para se livrar de multas; 59% das pessoas ouvidas afirmaram que, se fossem autoridades, contratariam familiares ou amigos para cargos de confiança; 43% disseram que aproveitariam viagens oficiais para lazer próprio e dos familiares (NÓBREGA, 2009, texto digital).

Estes dados demonstram que num contexto geral, a população brasileira precisa ser informada sobre o exercício correto da cidadania, bem como, está carente de orientações sobre a corrupção e os prejuízos causados pela prática da mesma. É intolerável que o “jeitinho brasileiro” siga tendo opiniões favoráveis por boa parte do povo brasileiro.

Segundo Gomes (2014), a corrupção é fonte de ganância e de ignorância. A Corregedoria Geral da União fiscalizou 180 municípios nos anos de 2011 e 2012, apontando que 73,7% de alguma forma praticaram desvio no uso dos recursos do FUNDEB. Assevera que a ignorância é uma consequência natural, visto que estudantes dependentes do ensino público estão condenadas, por causa da corrupção, visto que além da falta de estrutura física, faltam professores qualificados e metodologia de ensino apropriada. (banca havia solicitado mais alguns índices voltados à educação...)

Gomes (2014) afirma que os dados demonstram que 73,7% das 180 cidades fiscalizadas possuem problemas de direcionamento e simulação de licitações; 69,3% fizeram gastos incompatíveis com o objetivo do Fundo; 25% fizeram contratos irregulares; 32,2% fizeram movimentação de dinheiro fora da conta específica. A Controladoria-Geral da União, no ano de 2012, em seu Relatório de Demandas Externas, averiguou denúncias ligadas ao Ministério da Educação, no município de Corinto, Minas Gerais, constatando a existência de lucro no montante de R\$192.000,00 (cento e noventa e dois mil reais) por parte do vencedor de um contrato de licitação para a aquisição de ônibus para transporte escolar. Apurou-se que o vendedor dos ônibus para a Prefeitura Municipal de Corinto é noivo da sobrinha de um Deputado mineiro.

Em se tratando do controle das políticas públicas propriamente dito, Jorge Neto (2009), expõe que este controle das políticas públicas implica em três elementos distintos: a) da atuação ou omissão estatal em si; b) dos objetivos ou metas fixadas, na lei ou em outros atos normativos, para a efetivação dos direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões; c) do programa ou planejamento para o alcance dos fins, caso tenham sido previamente fixados.

É correto afirmar que a maior parte das políticas públicas é realizada pela Administração Pública, no sentido de que o Poder Executivo tem, sim, em princípio, uma margem nesse aspecto de ampla discricionariedade para a escolha das políticas públicas que serão implementadas, inclusive tendo o poder discricionário de elencar a prioridade da implementação.

Aires (2016) argumenta que nenhuma reforma no setor público que almeje aprimorar a eficiência da gestão governamental e limitar o fenômeno da corrupção, conseguirá resultados significativos se a educação não receber a importância que merece, já que, na maioria dos países o setor educacional é o maior, ou o segundo maior setor público, tanto em termos humanos, quanto em termos financeiros. Qualquer tentativa de aumentar o funcionamento deste setor, se não possibilitar maior acesso à educação de qualidade para todos, não logrará sucesso no combate a corrupção, já que nesta temática há várias implicações, desde a eficiência do uso dos recursos, à qualidade da educação ofertada e do desempenho da instituição de ensino.

Em setembro do ano de 2010 os jornais conhecidos nacionalmente divulgaram a prisão realizada pela Polícia Federal do governador, ex-governador e presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amapá por causa da participação destes em esquema de corrupção, sendo que o maior percentual de desvio de dinheiro público ocorreu no setor da educação, vejamos:

A máquina do Estado era dominada por uma quadrilha de altos funcionários que fraudavam 9 em cada 10 licitações, superfaturando contratos, cobrando e distribuindo as propinas abertamente. O valor desviado pode chegar a R\$ 80 milhões. O potencial de desvio de dinheiro público é maior na área de educação, que recebeu mais dinheiro da União (NOGUEIRA; MENDES, 2010, p. 44).

Este é um exemplo que representa a realidade brasileira e justifica a razão pela qual o Brasil tem um índice de ensino tão insatisfatório e fica evidente porque as verbas destinadas para a pintura de uma sala de aula, aquisição de mesas, cadeiras, material didático em geral, entre outras necessidades básicas para uma escola com boa aparência e em condições de acolher estudantes para a sua alfabetização é apenas um sonho distante em boa parte dos municípios do Brasil.

Para a melhora na qualidade de ensino no Brasil é necessário o fortalecimento dos alicerces de controle social, no sentido de disponibilizar informações claras e educar os cidadãos para que estejam aptos a participarem da gestão pública de forma transparente e inerte às atividades de corrupção.

Pereira (2014) refere que a elevação da transparência no Brasil exige o fortalecimento das instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nessa esteira, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção tem de ser enfrentada no Brasil como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

Segundo Salles (2010), a participação social, quando efetiva, é capaz de elevar os índices de governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade, flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas.

No Brasil vigora o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) que vem a ser um programa que proporciona a participação do cidadão sobre os controles fiscal e social do Estado, sendo que o objetivo é o compartilhamento de conhecimentos e a interação com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social, promovendo a cidadania fiscal. Em sua origem, possui como metas levar a capacitação de finanças públicas aos agentes públicos e políticos, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; levar conhecimentos aos cidadãos sobre cidadania, finanças públicas, participação e controle social; incentivar o acompanhamento e a participação da sociedade na aplicação dos recursos públicos e no controle dos gastos públicos; e, criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão⁸.

O funcionamento do PNEF ocorre de forma descentralizada, dessa forma, cada estado ou município, observadas as diretrizes nacionais, tem autonomia para executar o Programa conforme suas peculiaridades sociais, econômicas, culturais e disponibilidades orçamentárias. Cabe às instituições gestoras da União prover recursos orçamentários destinados à edição de materiais nacionais, de modo a conferir identidade ao PNEF.

Denota-se que por meio do PNEF qualquer cidadão está apto a entender como funcionam as finanças públicas. Nessa mesma conjuntura está a informação, que é um fator fundamental para o controle social sobre a atuação de seus representantes. Nesse diapasão Pereira (2014, p. 133) aponta:

Sem o acesso da sociedade sobre os atos dos gestores públicos, torna-se impossível que ela fiscalize se eles estão atuando de acordo com as normas legais. Assim, cabe ao Estado a responsabilidade garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações, que deve ser ampla, irrestrita e tempestiva.

E vai além:

O controle da gestão, notadamente a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos dos tributos retirados dos contribuintes e de outros auferidos pelo Estado, deve ser efetivado de maneira autônoma e independente. A função “controle” está intimamente relacionada com o “poder”, e, por decorrência, com a Administração Pública (PEREIRA, 2014, p. 133).

⁸ Em: <http://educacaofiscal.gov.br>.

A nível internacional pode-se citar a situação ocorrida na cidade de Sintra, em Portugal, onde foi criado o Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas, em razão da necessidade de:

Confrontar o fenómeno da corrupção e infrações conexas visando o reposicionamento do país no domínio da percepção global da qualidade do ambiente institucional verificado – Portugal (6,1), Dinamarca (9,3), Angola (2,1) no Global Transparency and Corruption Indicators – conduziu a República à formulação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) e à tradução instrumental na elaboração dos Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (DR, 2ª Série, n.º 140, 22 de Julho de 2009), matéria a que correspondeu no Município de Sintra o desenvolvimento da 1ª versão do Plano, aprovado em janeiro de 2010 pela Assembleia Municipal sob proposta do executivo camarário⁹.

Após a criação do Plano, foi elaborado o 1º Relatório de Avaliação da Execução do designado Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, para o biénio 2010-2011, relatório que teve apreciação favorável na Assembleia Municipal.

Na informação ainda consta que:

O avanço na configuração e consolidação de um ambiente institucional favorável às iniciativas de cidadãos, famílias e empresas, constitui um elemento crítico na promoção do Desenvolvimento sendo certo que a transparência nas relações procedimentais entre Administração Pública e Sociedade, a clareza dos quadros normativos e das decisões correspondentes, os níveis de eficiência e eficácia verificados, traduzem-se em fatores decisivos na resolução das assimetrias de informação, na redução de custos de transação das decisões e iniciativas económicas, na competitividade da economia e, em sequência, na sustentabilidade dos modelos distributivos PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE GESTÃO, INCLUINDO OS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS DO MUNICÍPIO DE SINTRA instituídos na matriz cultural europeia de abordagem às funções exigências do Estado e a que correspondem, no centro, as necessidades derivadas do conforto das famílias e da emergência de tecidos empresariais inovadores, competitivos e favoráveis à expressão e fortalecimento da economia e sociedade¹⁰.

⁹ Em: <http://www.cm-sintra.pt/plano-de-prevencao-de-riscos-de-gestao-incluindo-os-de-corrupcao-e-infracoes-conexas>.

¹⁰ Em: <http://www.cm-sintra.pt/plano-de-prevencao-de-riscos-de-gestao-incluindo-os-de-corrupcao-e-infracoes-conexas>.

Isso confirma que a corrupção ocorre também a nível internacional e que diante dessa situação é necessária a busca por alternativas para coibir que esta endemia se prolifere além dos limites que já são conhecidos. Além disso, destaque-se que em outros países também se revela a importância da descentralização, a participação social e a transparência.

A realidade social demonstra que em muitos municípios brasileiros há muito a ser feito no combate à corrupção. O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país demonstrou que em 2016 várias cidades apresentaram níveis muito abaixo do esperado, vejamos:

Nas dez cidades com o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, os prefeitos terminam seus mandatos este ano devendo explicações por falta de professores, contas irregulares, obras na Saúde não concluídas, denúncias de nepotismo e até agiotagem. Levantamento nos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas dos estados mostra um quadro em que pouca transparência, falhas de gestão e indícios de desvios se unem a péssimos indicadores de Educação, longevidade e renda, itens que compõem o IDH municipal¹¹.

Diante deste contexto observa-se que a má gestão e a falta de transparência são fatores determinantes para se colocar em dúvida a gestão pública, devendo sim, ser apurada a causa pela qual o desempenho do município foi tão baixo em relação a outros. Isso demonstra que cada vez mais estão sendo fiscalizadas e apuradas as condutas dos gestores públicos, restando demonstrado que deve controle institucional e social podem combater a corrupção e outras irregularidades similares.

Nesse viés, quando os gestores públicos não conseguem efetivar direitos fundamentais básicos consagrados em favor de seus cidadãos, como o número suficiente de professores para cada escola e o acesso à mesma, bem como, situações de obras inacabadas, problemas na saúde, é necessário um olhar crítico para averiguar se o caso não se caracteriza como sendo de má gestão pública, devendo ser investigada a situação.

O noticiário aponta que o pior IDH do Brasil se encontra numa ilha localizada no arquipélago de Marajó. Melgaço (PA) tem pouco mais de 26 mil moradores e índice de 0,418 — o do município na melhor posição, já no município de São Caetano do Sul (SP), este índice é de 0,862, o dobro. A lista

¹¹ Em: <https://oglobo.globo.com/brasil/nas-cidades-com-10-piores-idhs-corrupcao-descaso-19823053#ixzz4wKezGliy>.

mais recente dos IDHs municipais, feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é de 2013. Quanto mais perto de 1, maior o desenvolvimento. Consta que região do Marajó tem mais duas cidades entre as dez com pior IDH: Chaves na sexta colocação e Bagre na oitava colocação. Cachoeira do Piriá, a nona pior, também é paraense. Nas áreas urbanas dessas quatro cidades, o rendimento mediano per capita dos domicílios não chega a R\$ 250 por mês, segundo o IBGE¹².

O caso referido acima demonstra que frequentemente os pesquisadores sobre o tema da corrupção e assuntos conexos apontam para a necessidade de controlar as atividades exercidas pelos gestores públicos, como forma de coibir a má aplicação do dinheiro público, bem como, fazer com que as políticas públicas sejam efetivadas de acordo com o real interesse da sociedade. Nestes municípios possivelmente não há representatividade por parte dos cidadãos na gestão pública.

Nas cidades em que há a participação social são relatados casos de melhor investimento do dinheiro público, deixando a população satisfeita e confiante em seus gestores, desmistificando aquela crença de que o governante não faz nada em favor do seu povo. Sendo assim, ao menos na esfera municipal a população deve exercer o controle social para que seus interesses sejam atendidos.

Em entrevista com a atual Secretária Municipal da Educação do município de Paverama/RS, esta relata que o Conselho Municipal de Educação foi criado pela Lei nº 661, de 05 de dezembro de 1997, composto por nove integrantes, dentre estes membros estão professores da rede municipal e estadual de educação, pais e membro da sociedade civil. As reuniões entre os membros deste conselho ocorrem de acordo com a demanda. Enfatiza a sociedade participa da conferência municipal da educação, onde são expostos os planejamentos de ações futuras e a análise do plano Municipal de Educação, que ocorre bimestralmente. Além disso, esclarece que os espaços de diálogo estão abertos para a comunidade, visto que se trata de um município pequeno com 8.500 habitantes, no entanto, manifesta que a

¹² Em: <https://oglobo.globo.com/brasil/nas-cidades-com-10-piores-idhs-corrupcao-descaso-19823053#ixzz4wKezGliy>.

comunidade não costuma questionar as decisões tomadas pelo Conselho Municipal da Educação, visto que atende as expectativas dos munícipes.

Além disso, a Secretária enfatiza que desde o ano de 2011 há uma legislação mais rigorosa e específica para os Conselhos Municipais de Educação, referindo que, se ainda perdurava a crença do assistencialismo ou de alguma facilitação em prol de algum munícipe ou de servidor público, isto praticamente inexistente, diante da burocracia que se instaurou com a nova legislação. Além disso, esclarece que nos últimos anos o Ministério Público está muito atuante, convocando os membros do Conselho Municipal de Educação para cursos periódicos sobre temas que dizem respeito a educação e ao cargo que ocupam.

Segundo Flores (2015), no município de Teutônia/RS, o Conselho Municipal de Educação foi instituído pela Lei Complementar nº 1.278, de 15 de dezembro de 1997, na qualidade de órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino, com autonomia para autorizar o funcionamento de escolas e de cursos, inclusive para propor normas pedagógicas e administrativas, cabendo-lhe regulamentar as questões voltadas à rede de ensino municipal e à particular, que ofereça apenas Educação Infantil, bem como, acompanhar e avaliar a política educacional, fiscalizar as ações implementadas e mobilizar a sociedade. Além disso, para a elaboração das resoluções, pareceres, e indicações, o Conselho estabelece diálogo com a sociedade local, por intermédio dos cidadãos indicados pelas entidades representativas e pela participação em fóruns que discutem sobre a educação no Município, os quais fornecem informações acerca da realidade local e regional para a construção de novos cenários para o sistema educacional de Teutônia.

Isto retrata que nas cidades em que o Conselho Municipal de Educação é ativo e representado por membros da sociedade civil, várias são as medidas tomadas em prol da educação no âmbito local, buscando atender às necessidades específicas de cada localidade. A descentralização é uma das formas encontradas para a solução de problemas de âmbito local. Dessa forma, a representatividade da sociedade nos Conselhos Municipais de Educação é a solução para questões de foro municipal.

José Antônio Martins (2008, p. 116) lembra ainda, que o medicamento mais indicado para combater a corrupção, prescrito desde a Antiguidade, é a participação política e o envolvimento com as coisas públicas, ou seja, com aquilo que diz respeito a todos. As sociedades onde a esfera pública é esquecida costuma ser terreno fértil para a eminência e a proliferação de situações de práticas corruptivas.

Existem diversos mecanismos para o controle das atividades públicas e privadas, devendo-se adotar com ênfase as medidas cabíveis, inclusive amparando-se da intervenção do Poder Judiciário quando necessário, com a finalidade de concretizar os mandamentos constitucionais escolhidos pela sociedade.

A corrupção no Brasil afeta a livre concorrência quando da contratação com a administração. As regras do procedimento licitatório foram criadas para garantir, entre tantos outros princípios, o da ampla concorrência, visando maior eficiência e economicidade nos gastos públicos. Porém, a corrupção pode obstruir a livre competição ao favorecer uma empresa específica, não por conta de sua qualidade, mas por interesses particulares. Ocorre, não várias vezes, que diversas empresas não conseguem competir em licitações públicas porque há esquemas já instalados de favoritismo e corrupção.

Esse quadro descrito indica que a elaboração de uma estratégia para viabilizar a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil não é uma tarefa fácil, considerando a sua dimensão e peculiaridades. Algumas áreas são fontes permanentes de geração de corrupção, como, por exemplo, as regras deficientes de financiamento das campanhas eleitorais, que, historicamente, sempre foram um convite à corrupção, e deficiências nas normas de licitações, que abrem brechas para facilitar o favorecimento do sistema de compras dos governos.

O combate à corrupção deve ser permanente, eis que sempre houve e haverá as práticas corruptivas. No entanto, não é possível que se permita que ela se alastre da forma que vem ocorrendo nos últimos anos. Para tanto, é necessária a efetivação de técnicas eficazes, sugerindo-se a implementação de um governo digital e com facilidade de acesso aos membros da sociedade civil, no sentido de incentivar o avanço no controle social, aperfeiçoamento da legislação e fortalecimento do papel dos órgãos de controle interno e externo,

essenciais na fiscalização dos atos administrativos, para elevar o nível de transparência na administração pública. Aliado a isso, uma legislação severa para combater a corrupção e, por consequência punições severas aos infratores desta legislação, para que o sentimento de impunidade deixe de vigorar.

5. CONCLUSÃO

O estudo realizado apresentou constatações que possibilitam uma melhor compreensão do tema proposto e a indicação de debates necessários, que, contudo, ainda não são enfrentados de forma direta, eis que requerem um maior encorajamento e discernimento por parte da população, a qual deve preparar-se para de fato desempenhar o papel que lhe é atribuído pela Constituição Federal de 1988, que é participar das decisões das administrações públicas.

Inicialmente constatou-se, durante a realização das pesquisas, que a legislação brasileira prevê a participação popular em diversas oportunidades, no entanto, esta mesma população que está descontente com o rumo político do Brasil, é a que não se sente habilitada para o exercício da cidadania, simplesmente pelo fato de que pouco existe no Brasil o costume da participação social na vida política. Há de se destacar que antes do atual Estado Democrático de Direito, pairava o autoritarismo por meio do regime militar, o qual impedia qualquer possibilidade de participação da sociedade nas decisões políticas e administrativas.

No capítulo primeiro deste trabalho buscou-se a conceituação de corrupção, referindo que na doutrina, em sua grande maioria, a corrupção está atrelada a figura tipificada no Código Penal Brasileiro, sendo que, de outro lado, há também a sua compreensão como patologia de múltiplas faces, com uma visão abrangente que vai além da norma penal em questão. Desse estudo resulta a constatação de que a impunidade é decorrência da falta de provas, de julgamentos infundáveis, e, especialmente, por ser a corrupção de fato uma epidemia muito difícil de ser descoberta, pois está inserida em um planejamento muito bem elaborado e que envolve diversos atores, da esfera pública e da privada, que obtém vantagem por meio desta prática.

Observando a legislação internacional e nacional apura-se que nos últimos anos houve a implementação de diversos institutos normativos, destacando que na era da globalização na qual vivemos restou evidenciado que é imprescindível que os países colaborem mutuamente entre si de forma integrada para atuar na investigação, prevenção e persecução de práticas

corruptivas, razão pela qual foram criadas legislações internacionais nesse sentido, de colaboração entre países, para apurar e investigar as suspeitas de corrupção.

No Brasil, foram criadas a Lei de Improbidade Administrativa, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Ficha Limpa, Lei Anticorrupção, entre outras, ressaltando que todas elas foram sancionadas após o advento da Constituição Federal de 1988. Isto caracteriza que foram aprovadas diversas medidas legislativas na luta contra a corrupção, basta que sejam cada vez mais efetivadas, para que não fique apenas o registro no papel.

No tocante à educação pública, o segundo capítulo enfatiza que parece ser inegável que é a educação em si, e não somente o acesso a ela, que se constitui em direito público subjetivo, pois, observando a redação do artigo 205, da Constituição Federal, está assegurado que ela é direito de todos, imputando ao Estado o dever de efetivação deste direito.

Para atingirmos uma educação com mais qualidade é necessário o desenvolvimento de políticas públicas efetivas e comprometidas em atingir o interesse coletivo. Aliado a isso, é necessário que haja um controle mais severo no que tange a ocorrência de práticas corruptivas, com a finalidade de apurar as deficiências que permitem que ocorra o desvio de verbas públicas destinadas ao setor da educação.

É possível vislumbrar que o serviço público de educação arquitetado em nossa Constituição Federal tem ideologicamente a pretensão de ser extremamente democrático. O plano de ensino é muito bem elaborado, o problema não está no projeto, mas na efetividade, na execução. Uma prova disso é o fato da Constituição prever a valorização dos profissionais da educação, o que na prática não ocorre, pois faltam condições dignas para o exercício da docência em termos de remuneração, jornada de trabalho e formação profissional, visto que muitos profissionais estão carentes de uma qualificação específica para área em que atuam, de modo que ficam a desejar os ditames constitucionais – educação como pleno desenvolvimento do ser humano, seu preparo o trabalho e cidadania.

A docência e a educação coexistem em nossa sociedade de forma cada vez mais contraditória: a educação é tratada como a solução de todos os problemas, mas os profissionais da educação são cada vez mais

desvalorizados, empobrecidos e despreparados. As razões para este grande descompasso entre o ser e o dever ser têm as mais variadas razões que vão desde a falta de incentivo para que os docentes se habilitarem, que por vezes ocorre pela falta de vontade política, que não valoriza a educação como um dos principais pilares de fortalecimento do país.

Em virtude de seu conteúdo estar voltado à dignidade da pessoa humana e aliado ao fato de que a educação deve ser compreendida como importante mecanismo de desenvolvimento intelectual, cultural e social do indivíduo, faz-se necessário que a administração pública assegure a sua efetividade.

Ao aprofundar a pesquisa relativa ao segundo capítulo, restou demonstrado que a corrupção é fator determinante na qualidade de ensino, visto que educação é um setor no qual são feitas diversas licitações e contratações, tornando-se alvo para os corruptos, seja no desvio da merenda escolar ou aquisição de merenda de qualidade inferior, obras e manutenção em escolas geralmente são aviltadas e demoram para acontecer ou sequer acontecem, o transporte escolar na maioria das vezes é sucateado e não oferece segurança aos estudantes, o material didático e pedagógico é insuficiente e muitas vezes sequer chega à sala de aula, os docentes não são remunerados adequadamente, entre tantas outras situações.

No terceiro capítulo ocorreu o enfrentamento ao questionamento do problema de pesquisa proposto na dissertação, onde busca-se uma resposta para saber de que forma enfrentar o fenômeno da corrupção que assola o setor da educação pública em nosso país. Para responder a esta indagação parte-se da afirmação de que o cidadão tem papel fundamental na atual conjuntura social, visto que lhe são atribuídos direitos de interesse público, inclusive prevalecendo o interesse público sobre o particular. Nesse viés, constata-se que o cidadão precisa se inteirar dos assuntos que são de interesse social e participar ativamente das decisões da administração pública. Para isso é preciso que os gestores públicos descortinem suas tomadas de decisões e facilitem os acessos as informações, que na maioria das ocasiões ficam restritas exclusivamente a alguns servidores e assessores, sem que se promova a transparência.

Uma das formas apontadas para efetivar a participação social no setor da educação pública é a participação democrática por meio dos Conselhos Municipais de Educação, na qual os conselheiros participam das reuniões sobre problemáticas enfrentadas pela educação, possibilitando que se tornem ativos no cenário político municipal, interferindo na tomada de decisões que sejam de interesse social, visto que cabe aos conselheiros de educação a deliberação sobre a criação de políticas públicas e a fiscalização das mesmas.

O estudo possui como hipótese analisar se é possível por meio desta pesquisa constatar que, se houver um maior controle social nas atividades exercidas pelas administrações públicas, as práticas corruptivas sejam coibidas. Em resposta a esta hipótese há de se esclarecer que se o enfrentamento da corrupção fosse uma matéria de fácil solução, o problema já estaria solucionado. No entanto, tendo em vista que a matéria tratada está inserida em um emaranhado de interesses particulares, num esquema ardiloso e bem estruturado, constata-se que o controle social vem a ser uma das alternativas viáveis para o enfrentamento das práticas corruptivas.

O cidadão e as entidades que compõem a sociedade civil podem combater a corrupção na administração pública por meio do controle social, para tanto é preciso que haja a mobilização e articulação das pessoas visando despertar a conscientização para os efeitos perversos causados pelas práticas corruptivas. Observando que a pesquisa enfatizou a importância da participação popular nos Conselhos Municipais de Educação, denota-se que os cidadãos possuem esta ferramenta a seu favor, e, por esta razão devem atuar na construção cotidiana de uma cultura democrática em prol da gestão da educação. Sendo os Conselhos Municipais de Educação órgãos colegiados representativos de instituições de ensino e dos segmentos sociais organizados na esfera local, são espaços que oportunizam a pluralidade e interlocução dos diferentes interesses da sociedade e destes com o Estado.

É por meio de pequenas iniciativas que a participação social irá se fortalecendo diante das questões políticas. De nada adianta a população ser apática e desinteressada pelas atividades da administração pública, pois isto apenas fortalecerá a prática da corrupção. O estudo demonstra que não se pode negar a existência do problema da corrupção e a necessidade de se combater esta mazela, com medidas eficazes e eficientes. E, um denominador

importante para a garantia do interesse público, e, por conseguinte, garantir e efetivar os direitos fundamentais se dará a partir do momento em que o cidadão tomar consciência de seu papel na sociedade.

Assim, reitera-se a importância da busca de soluções por meio do controle social para coibir a corrupção, que por sua vez está conectada com a filosofia, ética, história, política, economia, sociologia e direito, razão pela qual merece amplo e profundo estudo investigativo, que aborda os seus diversos segmentos, tais como improbidade administrativa, lavagem de dinheiro, crimes contra economia popular, entre outros.

Em virtude dos comportamentos corruptivos de alguns indivíduos, as práticas corruptivas podem atingir os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, demonstrando que o Estado é responsável por evitar essas práticas, como por exemplo, a conduta na qual um cidadão paga suborno para obter vaga escolar para seu filho e o político que desvia verbas públicas destinadas à educação.

Ao final, evidencia-se a importância deste tema, pois quanto mais ele for estudado e enfrentado, acredita-se que tanto mais haverá formas eficazes para se detectar e implementar medidas punitivas e de prevenção ao fenômeno da corrupção. Portanto, cabe ao Estado uma desacomodação e o enfrentamento das diversas formas de corrupção, a qual causa inúmeros prejuízos aos cofres públicos. E, da mesma forma, cabe aos cidadãos lutarem pelos seus interesses, para a consolidação de uma sociedade justa e com menos desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina.** Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/onze.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2017.

AIRES, Hilton Boenos; Melo. Arquimedes Fernandes Monteiro de. **Corrupção política e seus efeitos no sistema educacional.** RJLB, Ano 2, 2016, nº 2. Disponível em: <http://www.academia.edu/24710105/O_FEN%C3%94MENO_DA_CORRUP%C3%87%C3%83O_POL%C3%8DTICA_E_OS_SEUS_EFEITOS_NO_SISTEM_A_EDUCACIONAL>. Acesso em 10 set. 2017.

ANDRADE, Renato. **Corrupção na educação reduz nota de alunos em avaliação nacional.** O Estado de São Paulo, 12 outubro 2009. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,corrupcao-na-educacao-reduz-nota-de-alunos-em-avaliacao-nacional,449404>>. Acesso em: 06 set. 2017.

ARAUJO, Maria Cristina Munhoz. **Gestão escolar.** Curitiba: Iesde, 2009.

ARAÚJO, Ulisses F. **A construção de escolas democráticas: histórias sobre complexidade, mudanças e resistências.** São Paulo: Moderna, 2002.

ARENDDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento.** Tradução: Rosaura Eichenberg. São Paulo, Companhia das Letras. 2004.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.
BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BATISTA, Neusa Chaves. **Políticas Públicas para a gestão democrática da educação básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação.** Jundiaí: Pacto Editorial, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BORIN, Roseli. LEMES, Alexandre Barbosa. **As sanções da lei de improbidade administrativa.** In: Direito e Administração Pública (Recurso eletrônico on-line) organização: CONPEDI/UNICURITIBA. Curitiba, 2013. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/publicacao/unicuritiba/livro.php?gt=81>. Acesso em 26 abr. 2017.

BRUNING, Raulino Jacó. **Corrupção: Causas e Tratamento**. Florianópolis: UFSC, 1997, p. 41. Tese de Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

CAMBI, Eduardo. **Corrupção e educação**. Revista Expressão, Paraná: vol. 1, n. 4, ano 4, p. 29-31, 2015.

CAMINHA, Marco Aurélio Lustosa. A corrupção na Administração Pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 176, 29 dez. 2003. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4657>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

CARVALHO FILHO, Luís Francisco. **Impunidade no Brasil: Colônia e Império**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000200011&script=sci_arttext> Estudos avançados, São Paulo, vol.18, n. 51, Mai/ago. 2004. Acesso em: 07 abr. 2017.

CARVALHO, Paulo Roberto Galvão de. **Legislação anticorrupção no mundo: análise comparativa entre a lei anticorrupção brasileira, o Foreign Corrupt Practices Act norte-americano e o Bribery Act do Reino Unido. Lei Anticorrupção**. In: SOUZA, J. M.; QUEIROZ, R. P. (Orgs.) Salvador: JusPODIVM. 2015.

CARVALHO, Rosita Edler. **Educação inclusiva: com os pingos nos is**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

CASTRO, José Carlos de. **Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/GAEMLTNMNGGA.pdf>>. São Paulo, ano 2006. Acesso em 07 abr. 2017.

CAVALVANTI, Rodrigo de Camargo. **Educação enquanto serviço público**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 73, fev. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7187>. Acesso em 24 jun. 2017.

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antônio. **Democracia e escândalos políticos**. Brasil, 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos Humanos**. 7ª Ed. Rev. E ATUAL. – São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Marli Moraes da; MAZZARDO, Luciane de Freitas. **Perscrutando os efeitos da corrupção na realidade pátria: a (des)conexão com os direitos sociais**. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da (Org). As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014.

Convenção Interamericana contra a Corrupção. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2016.

CRUZ, Levy. **Impunidade na Sociedade Brasileira: Algumas Ideias para seu Estudo**. In: Trabalhos para discussão, n. 151, 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=16&pageCode=375&textCode=1227>> Acesso em: 09 abr. 2017.

CURY, C. R. J. **Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: v. 35, n. 124, p. 11-32, jan/abr., 2005.

CUSTÓDIO, André Viana; MANARIM, Messias Silva. **Fundamentos para a compreensão dos novos movimentos sociais no Brasil contemporâneo**. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Org.). Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

DUARTE, Alessandra. **Prefeituras acumulam investigações sobre falta de transparência, desvios e má gestão**. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/nas-cidades-com-10-piores-idhs-corrupcao-descaso-19823053#ixzz4wKezGliy>. Acesso em 18 out. 2017.

ESPINOSA, R. M. Verbete: Descentralização. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. DE N. (orgs). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed UEMG, 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, **Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas no Nível Local de Governo**. Revista Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana Bello. **Corrupção, Má Gestão, e Desempenho Educacional: Evidências a Partir da Fiscalização dos Municípios**. Julho 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211421560-.pdf>>. Acesso em: 13 Set. 2017.

FERREIRO, Alejandro. **Corrupción, Transparencia y Democracia: Reflexiones pertinentes a la hora actual**. Informe nº 288. suntospublicos.org, 2003.

FIDALGO, Carolina Barros; CANETTI, Rafaela Coutinho. **Os acordos de leniência na lei de combate à corrupção**. In: SOUZA, J.M.; QUEIROZ, R. P. (Orgs.). Lei Anticorrupção. Salvador: JusPODIVM, 2015.

FIORILLO, C. A. P. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FLORES, Alana Gausmann. **Eleita nova diretoria do Conselho Municipal de Educação.** 20/03/2015. Disponível em: <<http://radiotirol.com.br/?op=lerNoticia¬iciald=14959>>. Acesso em 26 out. 2017.

FRANCO, Enrique Rojas. **Participación ciudadana en el derecho administrativo costarricense.** In: LEAL, R. G. (Org.). Administração pública e participação social na América Latina. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

FREIRE, Paulo. Direitos Humanos e educação libertadora. In: FREIRE, Ana Maria Araújo (Org.). **Pedagogia dos sonhos possíveis.** São Paulo: UNESP, 2001.

_____. **Educação como prática da liberdade.** 23ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

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

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 10ª edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2005.

GHIZZO NETO, Affonso. **Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação.** Dissertação disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/91468>>. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. **Corrupção na educação e a dialética da malandragem no Brasil.** 2014. Disponível em: <<http://www.campograndenews.com.br/artigos/corruptao-na-educacao-e-a-dialetica-da-malandragem-no-brasil>>. Acesso em 20 Jun. 2016.

GORCZEVEZKI, Clóvis. **Cidadania ativa e virtude cívica para o combate as patologias corruptivas.** In: COSTA, M. M. M. de A; LEAL, M. C. H. (Org.) Direitos sociais & políticas públicas: Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

GORCZEVSKI, Clóvis; PIRES, F. L. R. S. **Educação – breve histórico da conquista de um direito fundamental.** In GORCZEVSKI, Clóvis (org). Direito e Educação. A questão da educação com enfoque jurídico. Porto alegre: UFRGS, 2006, p. 29-30.

GORCZEVSKI, Clóvis; TAUCHEN, Gionara. **Educação em direitos humanos: para uma cultura de paz.** Educação, Porto Alegre, v. 31, n. 1, p. 66-74, jan/abr. 2008, p. 71.

GORCZEVSKI, Clóvis; KONRAD, Leticia Regina. **A educação e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: Efetivando os direitos fundamentais no Brasil.** Disponível em:

<<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3550/2699>>. Revista do Direito n. 39, jan/jul 2013. Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc, 2013.

GORCZEWSKI, Clóvis. **Direitos humanos, educação e cidadania**: conhecer, educar, praticar. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

GOVERNO ABERTO. **Consulta Pública: Minuta de Decreto de Reformulação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção**. Disponível em: <<http://www.participa.br/governoaberto/noticias-da-ogp/consulta-publica-minuta-de-decreto-de-reformulacao-do-conselho-de-transparencia-publica-e-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 22 set. 2017.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 2006.

GUIMARÃES, Juarez. Sociedade Civil e corrupção: crítica à AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS, Fernando (organizadores). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HOLLANDA FILHO, Marcial Herculino de. **A corrupção e a impunidade**. Folha de São Paulo. São Paulo: 12 mai. 199.

JACOBI, Pedro. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade**. Caderno de Pesquisa [online], n.118, p. 189-206, 2003. ISSN 0100-1574.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais**. Salvador: Jus Podivm, 2009.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Tradução autorizada da 1ª ed. norte-americana, de 1991, por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1994.

LEAL, Rogério Gesta. **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália: reflexões preliminares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

_____. **Estado, Administração Pública e Sociedade - Novos Paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Fundamentos Filosóficos-Políticos do Fenômeno da Corrupção: Considerações Preliminares (2012)**. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/33957/23580>> Acesso em: 16 de Jun 2016.

_____. Rogério Gesta. **O Estado-Juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista. Estado e Constituição 7**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

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

_____. **Perspectivas hermenêuticas dos direitos humanos e fundamentais no Brasil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática.** 5. Ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **A educação como direito fundamental.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

LÜCK, Heloísa. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MARINELA, F.; PAIVA, F.; RAMALHO, T. **Lei Anticorrupção.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTIN, Núria Belloso. **Los nuevos desafíos de la ciudadanía.** Burgos: Servicio de Publicaciones de La Universidad de Burgos. 2001, p. 94.

_____. **Os novos desafios da cidadania.** Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MARTINS, Carlos Benedito. **O que é sociologia** (Coleção Primeiros Passos: 57). São Paulo: Brasiliense, 2000.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção.** 1.^a ed. São Paulo: Globo, 2008.

MAURO, Paolo. **Corruption and Growth.** *Quartely Journal of Economics.* v. 110, n.3, p. 681-712, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37^a Edição, Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 27.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. **Corrupção e Políticas Públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros.** Repositório. UFPE. BR/HADLE/123456789/1517. Data: 2010.

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.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009. **Programa Nacional de**

Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>>. Acesso em 06 set. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar.** Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> Acesso em 06 set. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Controle Social.** Disponível em: ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/fundeb/controle_social.pdf. Acesso em: 02 set. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA E DA EDUCAÇÃO. **Programa Nacional de Educação Fiscal.** Disponível em: < <http://educacaofiscal.gov.br/>>. Acesso em: 22. Out. 2017.

MIRANDA NETO, Antônio Garcia de. **Dicionário de Ciências Sociais.** Coord. Benedicto Silva. Rio de Janeiro: FGV, 1986, p. 278.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Corrupção pública: uma pandemia nacional.** 2009. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=168>>. Acesso em: 01 jul.2017.

MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania, confiança política e instituições democráticas.** In: MOISÉS, J. Á.; MENEGUELLO, R. (Org.). A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento.** Trad. Eloá Jacobina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 65.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. **Sobre la corrupcion: um análisis multidisciplinar.** Texto inédito. Madrid: Dykinson, 2013.

NASCIMENTO, José Leonardo Ribeiro. **A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: Análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público.** Sergipe, 2010. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/arquivos/monografias/Jose%20Leonardo%20Ribeiro%20Nascimento.pdf>>. Acesso em 12 set. 2017.

NÓBREGA, Fábio George Cruz da. **Fóruns de combate à corrupção – I Semana de Cidadania em Pernambuco.** Recife, 2009. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.mp.br/forum/semana_cidadania/Fabio_George_MPF.pdf>. Acesso em 22 set. 2017.

NOGUEIRA, R; MENDES, V. **PF prende governador, ex-governador e presidente do TCE do Amapá.** Estado de São Paulo. São Paulo, 11 set. 2010.

OLIVEIRA, Luciano. **Direito, sociologia jurídica, sociologismo: notas de uma discussão**. Texto de palestra proferida no 8º encontro Nacional. Águas de São Pedro: 1984.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/10/sistema-brasileiro-combate-corrupcao.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 41/154, 2011.

Plano de Prevenção de Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas. Sintra, 2014. Publicado em 19-09-2014. Disponível em: <<http://www.cm-sintra.pt/plano-de-prevencao-de-riscos-de-gestao-incluindo-os-de-corrupcao-e-infracoes-conexas>>. Acesso em 04 set. 2017.

PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. **Políticas públicas educacionais locais como fator de viabilização da democracia deliberativa**. In: Leal, Rogério Gesta (Org.). A democracia deliberativa como nova matriz da gestão pública: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011. Disponível em <www.unisc.br/edunisc>. Acesso em 10 jun. 2017.

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. Lisboa, VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, outubro de 2002.

_____. **Transparência, controle de contas públicas e combate à corrupção**. Controle Cidadão: 9º fascículo, 2014. Em: <<http://fdr.com.br/controlcidadao/modulosecargahoraria>>. Acesso em 26 jan. 2017.

PERES, Pedro Pereira dos Santos. **O direito à educação e o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 417, 28 ago. 2004. Em: <<http://jus.com.br/artigos/5633>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

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

PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; ARAÚJO, Ana Luiza Gomes de. **As escolas de governo e o combate à corrupção: análise da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho do Estado de Minas Gerais**. 2011. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1532.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2017.

PIRES, Alexandre Kalil. **Gestão pública e desenvolvimento**. v. 6. Brasília: Ipea, 2011.

Portal da Transparência. Merenda Escolar - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: http://www.portaldatransparencia.gov.br/aprendaMais/documentos/curso_PNAE.pdf. Acesso em: 12 set. 2017.

QUAGLIA, Giovanni. **Por uma Cultura Anticorrupção**. Revista do Ministério Público do DF e Territórios. MPDFT nº 7 - março/abril de 2007 - Ano 4 Disponível em <<http://www.unodc.org/pdf/brazil/Entrevista%20GQ.pdf>>. Acesso em 03 jun. de 2016.

RAYO, José Tuvilla. **Educação em direitos humanos: rumo a uma perspectiva global**. Tradução de Jussara Haubert Rodrigues. Porto Alegre: Artmed, 2004.

RIBEIRO, Manuella Maia Ribeiro. **O Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação como Ferramentas de Combate à Corrupção: comprasnet e o portal da transparência**. In: 3º Concurso de Monografias da CGU - Controladoria Geral da União. Acesso em: 14 mai. 2017.

SADEK, Maria Tereza. Revista Época. **A justiça não é cega para todos. A corrupção é alimentada pelo sentimento de que o Judiciário só é cruel com quem não tem recursos**. Em 15/03/2008, Edição nº 513. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/1,,EDG82364-9556,00.html>>. Acesso em 05 jun. 2017.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SANTOS, José Luiz Lins dos. **Transparência Regulatória e Controle Social Experiências Exitosas em Regulação na America Latina e Caribe**. Presidência da República, Brasília, 2012.

SEN, Amartya, Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marta Zorzal e et al. Perfil dos Conselheiros da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.) **Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória – ES**. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, Marcos F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Marina Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Org. Ingo Sarlet, Luciano Benetti Timm; Ana Paula de Barcelos. [ET AL]. 2ed. Ver e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCHWINN, Simone Andrea; KONRAD, Letícia Regina. **O Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH como referencial de práticas educativas: uma nova ótica para a segurança pública**. In: COSTA, Marli Moraes da; RODRIGUES, Hugo Thamir (Org). *Direito & Políticas Públicas IX*. Curitiba: Multideia, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286.

SOUTERN African Development Community Protocol against Corruption, in PRESTON, Noel, and SAMPFORD, Charles (Eds.). *Encouraging Ethics and Challenging Corruption*, Sydney: Federation Press, 2002, p. 49.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. **Ditadura Militar**. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 259.

TANZI, V. **Corruption, Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures**. IMF Staff Paper, v.45, n.4, p.559-594, dec., 1998.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Direito fundamental à educação**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais: Fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção**. Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TEIXEIRA, Alessandra Moraes. **A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, II, n. 5, maio 2001. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5575> Acesso em: 08 abr. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 256-258.

Transparency Internacional. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2016>. Acesso em: 22 out. 2017.

UNCME. **União Nacional de Conselhos Municipais de Educação**. In: IX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. Disponível em: http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?acao=princ&id=2&id_prin=66. Acesso em: 04 mai. 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Institucional Arrangements to Combat Corruption. A comparative Study**. Bangkok Thailand: UNDP Regional Centre in Bangkok, 2005.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Direito da Criança e do Adolescente**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Conceito, 2011.

VIANNA, Luiz werneck (Organizador). **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

VIEIRA, James Batista. **O Fundamento das Improbidades na Administração Pública Brasileira: uma análise exploratória dos resultados do Programa de Fiscalização de Pequenos e Médios Municípios a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3564/1/o_fundamento_das_improbidades.pdf>. In: 4º Concurso de Monografias da CGU – Controladoria geral da União. Ano: 2009. Acesso em: 08 abr. 2017.

WARAT, Luis Alberto. **Direitos Humanos: Subjetividade e Práticas Pedagógicas**. In: SOUSA JR., José Geraldo de (ORG.). Educando para Direitos Humanos: Pautas pedagógicas para a Cidadania na Universidade. São Paulo: Síntese, 2003, p. 57.

ZANCANARO, Antonio Frederico. **A corrupção político-administrativa no Brasil**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.