

A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO SOB UM ENFOQUE DE DIREITOS HUMANOS E AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Alessandra Quines Cruz

RESUMO

Desde uma perspectiva da ética política democrática, o tema da luta contra a corrupção pode e deve ser relacionado com violações de direitos humanos. De outro lado, as atribuições da Defensoria Pública de acordo com a legislação atual estão estreitamente relacionadas tanto ao tema da democracia quanto ao da defesa dos direitos humanos. Este trabalho visa a expor, através de análise doutrinária e da Lei Complementar 132/09, as possibilidades de atuação da Defensoria Pública nesse contexto.

Palavras-chave: Luta contra a corrupção. Direitos humanos. Defensoria Pública.

Accountability social. Sistema interamericano.

1. O tema da luta contra a corrupção e o enfoque de direitos humanos.

1.1. Introdução.

A par da legislação anticorrupção, encontramos base e fundamentação para a luta contra práticas e atos corruptos na própria ética política democrática. Esse último conceito abrange certamente um corpo de normas, mas também de critérios e princípios sobre o dever-ser das instituições políticas, das políticas públicas e da conduta dos agentes públicos em uma sociedade. Nesse viés, se tomamos por base uma sociedade lastreada nos princípios da igualdade, da dignidade e dos direitos fundamentais da pessoa, da soberania popular e do estado de direito, podemos concluir que a corrupção não é só violação de lei, mas também, da moral democrática. Revela-se, assim, extremamente importante o enfoque da violação do princípio democrático no estudo do combate à corrupção, justamente com o fim de destacar o ato corrupto como violador não apenas de legislações ou princípios

morais, mas, principalmente, como fator de aviltamento da democracia.

Sob esse enfoque, importa destacar o princípio da soberania popular, o qual pressupõe que a legitimidade das autoridades públicas deriva da vontade de todos, sobre a base de uma igualdade deliberativa e participativa. Nesse sentido, sua lógica baseia-se no fato de que os membros de uma sociedade politicamente organizada renunciam a valer-se da força para defender ou impor seus direitos e interesses, delegando esse mister para autoridades eleitas e que serão responsáveis ante o povo soberano. Sua autonomia será em seguida recuperada pela ordem político-jurídica regida pelos princípios do estado de direito. Seu objeto será garantir a autonomia individual e a solidariedade social, por intermédio da cooperação social.

Dentro de uma lógica democrático-normativa assim descrita, recupera-se a ideia de que as autoridades são meras mandatárias do povo soberano e sua função é cumprir com os objetivos do bem comum, que, afinal, constituem o sentido último da organização política. Portanto, o poder público não pode estar enraizado em atributos pessoais, é essencialmente temporal, aberto ao escrutínio público e, principalmente, revogável.

Delineado esse contexto, analisamos, de outro lado, o fenômeno da corrupção. Muitas são as formas de conceituá-lo e explicá-lo, porém, é possível afirmar que ele é, essencialmente e sempre, a violação do mandato democrático. Em um viés de seus efeitos concretos, trazemos o conceito de FERREIRO (2003), para quem:

“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 detem 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.”

Nessa perspectiva, a corrupção é, por definição, “socialmente regressiva”, conforme a expressão do autor citado. Isso porque quem tem mais poder na sociedade – seja um poder político ou econômico – o utiliza indevidamente para torná-lo ainda maior, sempre às custas daquele que não detem o poder, mas espera que o mandatário – o Estado – promova o bem comum e, em especial, eleve as condições de vida dos mais vulneráveis. Isto fica claro quando quem tem o poder político o utiliza em benefício econômico próprio. É também corrupção, porém – e não menos grave – quando o poder econômico procura influenciar indevida ou clandestinamente o poder político, como veremos a seguir.

1.2. O porquê de adotar um enfoque de direitos humanos.

Podemos elencar diversas formas de distorção das funções públicas e de mau uso do poder. Inegavelmente, dentre elas se encontram o mau desempenho das tarefas públicas – ocasionadas ou não por corrupção – o que acarreta violação ou insatisfação dos direitos humanos. A corrupção em sentido estrito, entendida como abuso das funções públicas para benefício privado, é outra forma de grave distorção que afeta os fundamentos da democracia.

O abuso da força, a negligência ou ineficiência que resultam no incumprimento de deveres do Estado em relação à subsistência e bem-estar das pessoas, e a corrupção em sentido estrito, são todas graves transgressões às

normas éticas que regem a conduta dos agentes públicos. Nesse sentido e como referimos acima, os critérios de dever-ser sobre instituições e políticas públicas tem uma especial importância a respeito da observância por parte das autoridades das normas de ética democrática, na medida em que podem facilitar ou, ao contrário, prevenir e combater condutas ou práticas indevidas dos agentes públicos. Sem dúvida, a corrupção surge onde existe a inclinação e a oportunidade.

Nesse contexto é que a importância de um enfoque de direitos humanos se evidencia, e surge para minimizar as oportunidades para o comportamento corrupto e, ainda, possibilitar que os corruptos e corruptores possam ser devidamente sancionados. Esse enfoque de direitos humanos também centra a atenção em pessoas que, por sua vulnerabilidade, tendem a sofrer uma desvantagem desproporcional quando são vítimas da corrupção e oferece pautas para o desenho e a implementação de políticas anticorrupção.

De um lado, se se demonstra que a corrupção viola os direitos humanos, pode-se influenciar no aumento do apoio público anticorrupção. De outro, se os indivíduos são mais conscientes do dano que a corrupção causa aos interesses públicos e individuais e tomam consciência do dano que pode ocasionar até a menor forma de corrupção, estarão mais dispostos a apoiar as campanhas e programas para preveni-la.

Agrega-se a isso o fato de que os direitos humanos, tal como se estabelecem nos principais tratados internacionais e legislações nacionais, impõem obrigações aos Estados. Assim, uma análise de direitos humanos específica ajudará a identificar quem pode legitimamente protestar contra atos de corrupção e proteger

aqueles que sofram prejuízos por causa deles. Uma compreensão clara das interligações que existem entre os atos de corrupção e os direitos humanos pode empoderar a quem possui queixas legítimas contra a corrupção e pode auxiliar os Estados nas suas obrigações de respeito e proteção, para cumpram suas responsabilidades em matéria de direitos humanos em todos os níveis.

Essa perspectiva de vinculação dos atos de corrupção com as violações dos direitos humanos também cria novas possibilidades para a ação. Observe-se, por exemplo, a possibilidade de utilização dos mecanismos nacionais, regionais e internacionais que existem para supervisionar o cumprimento das normas de direitos humanos. De fato, muitos são os mecanismos que surgem, nos últimos cinquenta anos, para proteção dos direitos humanos, tais como instituições nacionais, comissões legislativas, o próprio terceiro setor, etc. No âmbito regional, os sistemas interamericano, africano e europeu, a par de todos os mecanismos das Nações Unidas no âmbito internacional. Ora, quando os atos de corrupção se vinculam às violações de direitos humanos, todas estas instituições podem atuar para buscar a responsabilidade em caso de atos de corrupção e, assim diminuir os fatores que a incentivam.

Observa-se, ainda, que adotar um enfoque de direitos humanos é um fator crítico quando se busca empoderar os grupos vulneráveis. O sistema dos direitos humanos enfatiza o dever de dar proteção prioritária aos grupos vulneráveis contra abusos. Assim, os direitos humanos tem princípios transversais – em especial, os relativos à não-discriminação, à participação e à responsabilidade – que buscam empoderar aqueles que se encontram em uma situação de desvantagem. O sistema dos direitos humanos requer que os Estados apliquem seriamente esses princípios.

1.3. As formas como a corrupção viola direitos humanos.

Aqueles que cometem atos de corrupção sempre buscarão a manutenção de seu status quo, com a finalidade óbvia de manter seu poder. Ao fazê-lo, oprimem ainda mais aqueles que não estão em posição de vantagem, o que inclui a maioria das pessoas que pertencem aos grupos vulneráveis. Estas pessoas tem menos capacidade para se defender frente aos atos de corrupção, portanto, quando são vítimas de corrupção, se reforça a exclusão social a que estão expostos.

A corrupção viola os direitos humanos daqueles a quem prejudica diretamente, mas tem um impacto desproporcional sobre as pessoas que pertencem a grupos vulneráveis, tais como as minorias, os povos indígenas, os trabalhadores migrantes, pessoas deficientes, refugiados, privados de liberdade, pessoas pobres, mulheres, crianças, etc.

A justificativa desse afirmação sempre exige o fornecimento de exemplos concretos. Apesar de que todas as práticas corruptas podem, em longo prazo, ter um impacto sobre os direitos humanos, não se poderia, por exemplo, desde um ponto de vista legal, dizer que um ato de corrupção viola direitos humanos sem uma análise específica do caso. Assim, é necessário, para o fim de aplicar o marco conceitual dos direitos humanos, especificar qual obrigação estatal deixou de ser cumprida, para observar se há uma relação causal – ou não – com a violação concreta do direito humano em questão.

É geralmente aceito que os Estados tem três níveis de obrigações quando se trata de direitos humanos: obrigação de respeito, obrigação de proteção, e obrigação de garantia. Sinteticamente, a obrigação de respeito inclui a noção de que o Estado

deve se abster de tomar qualquer atitude que prive o indivíduo do gozo de seus direitos, o que é geralmente associado aos direitos civis e políticos (como, por exemplo, na obrigação de não torturar), mas também pode ser vista sob o enfoque dos direitos econômicos, sociais e culturais. A obrigação de proteção, por sua vez, exige que o Estado previna violações de terceiros, enquanto a obrigação de garantia inclui a noção de que o Estado deve tomar medidas para que os indivíduos sob sua proteção possam satisfazer suas necessidades básicas.

Dada essa perspectiva, podemos estabelecer que um ato de corrupção pode causar violações de direitos humanos direta ou indiretamente. De forma direta, quando, deliberadamente é utilizada para violar um direito. Por exemplo, quando oferecido suborno a um juiz, está imediatamente afetada sua independência e imparcialidade e, portanto, violado o direito a um julgamento justo. A corrupção também pode violar diretamente um direito humano quando o Estado atua, ou omite seu atuar de forma tal que impeça o indivíduo de ter acesso a esse direito. Por exemplo: Se um indivíduo tem que realizar um pagamento a um médico para obter um tratamento de saúde em um hospital público, o ato de corrupção está infringindo diretamente o direito à saúde.

Em outros casos, pode a corrupção não ser a causa direta da violação, mas constituir um fator essencial que conduz a ela. Por exemplo, se funcionários públicos corruptos permitem a importação ilegal de lixo tóxico de outros países, e esse lixo é colocado próximo a uma zona habitada, os direitos à vida e à saúde das pessoas que ali residem são violados indiretamente, como resultado da corrupção. Vale dizer, sem o ato corrupto, a violação não teria ocorrido. A corrupção constituiu não a causa direta, mas um fator essencial.

2. A Lei Complementar 132/2009: modificações da Lei Orgânica da Defensoria Pública.

2.1. O enfoque democrático e de direitos humanos

A cada modificação da lei orgânica nacional da Defensoria Pública observa-se grande avanço nas possibilidades de atuação do órgão em temas relacionados à democracia e aos direitos humanos. Tais modificações legislativas vem ao encontro da perspectiva internacional que tem conferido a essa instituição elevada importância enquanto ente estatal, porém, autônomo e independente, capaz de promover e concretizar os direitos humanos.

Nesse sentido, observa-se que a Lei Complementar 132/09 modificou o texto da Lei Complementar 80/94 com a finalidade de incluir, explicitamente, tais funções, além de enfatizar a instituição em seu papel fortalecedor da democracia. De fato, já a modificação de texto do artigo primeiro da lei estabelece que

“A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.” (grifei).

Em seguida, incluiu os objetivos da Defensoria Pública, quais sejam: *“I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório”* (grifei). E, dentre as funções institucionais: *“III – promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento*

jurídico”, “VI – representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos”, “X – promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

Observa-se, assim, claramente desenvolvido o enfoque democrático e de direitos humanos, em consonância com os grandes temas de ética democrática que mundialmente vem sendo relevados. De fato, as perspectivas legislativas introduzidas para a Defensoria Pública coincidem com os anseios da uma instituição nacional de direitos humanos, com mandato de promoção e proteção desses direitos.

Estabelecido, assim, tanto principiologicamente como legalmente a afirmação de que são funções institucionais da Defensoria Pública tanto o fortalecimento do sistema democrático quanto a promoção dos direitos humanos, vislumbra-se também patente seu papel na promoção da luta contra a corrupção, enquanto fenômeno reconhecidamente violador tanto da ética política democrática quanto dos padrões de direitos humanos internacionalmente aceitos.

2.2. As possibilidades de atuação e as conclusões

Para situar e compreender as defendidas possibilidades de atuação da Defensoria Pública no específico fenômeno da corrupção, trazemos à evidência o conceito de accountability social, o qual entendemos como valiosa ferramenta para o exercício das novas atribuições. PERUZZOTI y SMULOVITZ (2002) definem esse conceito como:

“(...) um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das

autoridades políticas baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimento cidadão assim como em ações midiáticas. As ações desses atores tem por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar a operação de agências horizontais de controle.”

Esse controle social que exercem os cidadãos pode ter distintos objetivos: promover a transparência na ação dos organismos políticos, denunciar atos de corrupção, buscar uma reforma institucional, reivindicar o reconhecimento da garantia de determinados direitos, reivindicar a justa distribuição de recursos, etc. Essas demandas podem, de qualquer forma, ser canalizadas por diversas vias: meios de comunicação (mídia), protestos, lobby, ou mesmo mediante ações legais, o que podemos denominar de “ativismo judicial”, que pode se realizar tanto na justiça ordinária nacional, quanto perante os organismos internacionais de proteção aos direitos humanos. Todos são atos que podem ser realizados diretamente, ou quando menos, intermediados pela Defensoria Pública no exercício de suas funções institucionais.

Destacamos, para fins da presente análise, duas vias particulares de ativismo: uma que realizam as organizações a nível das instâncias internacionais, particularmente através das ferramentas do sistema interamericano de direitos humanos e outra a nível nacional, mediante a análise e controle do orçamento nacional.

Quanto à primeira – o sistema interamericano – seu acesso é expressamente referido como atribuição da Defensoria Pública (art. 4º, inc. VI da LC 80/94). Para utilização da ferramenta, entretanto, sempre é necessário contextualizar a espécie de violação cuja reparação se busca. A Comissão e a Corte, principais organismos do sistema, dispõem, efetivamente, de um amplo leque de opções. Entre elas,

podem ser destacadas as relatorias, os informes anuais, os informes temáticos, os informes por país, as audiências temáticas e, por fim, as petições de casos individuais e as opiniões consultivas.

Todas essas opções oferecidas pelo SIDH estão, portanto, disponíveis para acesso pela Defensoria Pública enquanto instituição protetora e promotora de direitos humanos. Por exemplo, se o propósito é por em agenda determinado tema, as audiências temáticas são os organismos indicados. Se, por outro lado, se quiser lograr que essa mesma matéria seja abordada de maneira transversal, pode-se buscar sua conexão com uma relatoria, ou promover a adoção de um informe temático. As petições de casos individuais, de outro lado, vão servir para persecução de reparação para vítimas em casos concretos.

Não se pode deixar de considerar, é claro, que buscar incorporar no SIDH um enfoque anticorrupção sempre gerará tensões – como um dia se gerou ao trabalhar, o sistema, com o aspecto da discriminação, isto é, com a característica de ser a situação analisada por um aspecto estrutural. Isso porque, nesse contexto, a corrupção não se caracteriza, como vimos acima, como uma mera situação de descumprimento normativo por parte do Estado, mas sim como uma situação que desafia um redesenho institucional, a modificação de procedimentos, além de mudanças culturais que envolvem o Estado e a sociedade, como um conjunto. Contudo, resta claro que, atualmente, o SIDH constitui um foro particularmente efetivo para criação de padrões reguladores da conduta dos Estados e, portanto, é uma ferramenta poderosa na luta contra a corrupção.

Abordamos, por fim, outra estratégia que pode ser largamente utilizada pela

instituição: a possibilidade do exercício da accountability social por meio do controle orçamentário. Esta é uma ferramenta que, conforme a experiência de sua utilização demonstrou, possui um peso político importante, pois significa desafiar as dinâmicas de poder, exigindo que o Estado ou as empresas privadas que detenham recursos se vejam obrigados a prestar contas.

Parte-se do pressuposto que o orçamento é um instrumento público que reflete as prioridades reais de um governo, pelo que contar com as pautas para sua adequada inteligência permite levar a cabo práticas de accountability social mais eficazes e exigentes.

De fato, a análise de um orçamento pode trazer muita informação útil para os interessados em direitos humanos, particularmente quando as cifras são comparadas com outros dados, como, por exemplo, de especialistas em estatística, sociólogos, psicólogos, ou outros profissionais, dependendo da área de incidência do orçamento. A análise pode oferecer, ano após ano, uma fotografia das ações governamentais, assim como a medida em que se cumpre com promessas de campanha.

Dita análise pode ser uma poderosa ferramenta para identificar o descumprimento das obrigações que um governo tem em direitos humanos e, inclusive, para destacar as ações que o governo pode levar a cabo para cumprir seus deveres na matéria. Por exemplo: frequentemente, ao argumentar com a matéria de direitos humanos – notadamente na área dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – seus defensores são criticados por apontar os defeitos do programa ou da ação governamental, sem apresentar propostas concretas para

melhorar a situação dos direitos afetados. A análise orçamentária poderá identificar, nesse sentido, gastos inadequados, o desvio de recursos e a diferença entre o valor gasto e os compromissos adquiridos em matéria de direitos humanos, particularmente com respeito às obrigações positivas (obrigações de levar a cabo certas ações).

Os resultados da análise orçamentária, ademais, podem ser incorporadas às estratégias de incidência já conhecidas pela Defensoria Pública na defesa de direitos humanos e no processo podem, com frequência, fazer com que essas estratégias sejam mais efetivas. Por exemplo, o judiciário tem se demonstrado mais receptivo a teses e argumentos de direitos humanos que utilizam como evidência informação derivada da análise orçamentária.

À conclusão, as possibilidades são inúmeras nesse novo campo de atuação da Defensoria Pública, notadamente quando amplamente legitimada por sua própria lei orgânica. Embora as violações de direitos humanos evidenciadas no enfoque anticorrupção não sejam, necessariamente, um fenômeno novo a ser estudado, o enfoque sob o qual podem ser analisadas tem o condão de modificar, sensivelmente, as estratégias de luta pela afirmação desses direitos. Além disso, visualizar a corrupção como forma de violação dos direitos humanos possibilita a discussão sobre a ética política democrática, palco que deve, sem dúvida, ser ocupado também pela Defensoria Pública no seu papel de fortalecimento do sistema democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias e políticas de desarrollo. Revista da CEPAL N° 88, Abril 2006, pp. 35-49.

ACKERMAN, John M. Introducción, Organismos autónomos y democracia: el caso de México. Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2007, pp. 17-44

FERREIRO, Alejandro. Corrupción, Transparencia y Democracia: Reflexiones pertinentes a la hora actual. Informe N° 288 asuntospublicos.org, 2003.

FOX, Jonathan. Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas (Civil Society and Accountability Politics), *in* Perfiles Latinoamericanos, No. 27, 2006, pp. 33-68.

GRUENBERG, Christian e BISCAY, Pedro. Corrupción y Derechos Humanos. Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos. Proyecto sobre corrupción y derechos humanos. Ginebra, 2007, pp. 1-34.

NINO, Carlos Santiago. La implementación de la democracia deliberativa. Ed. Gedisa, 1993.

O' DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política, *in* POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 7, Buenos Aires, 2001, pp. 11-34.

PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina (eds,). Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Grupo Editorial Temas, Buenos Aires, 2002.

SABA, Roberto. El rol de la sociedad civil argentina en los procesos a favor de la

integridad pública y la transparencia en los últimos veinte años, en *Transparencia y Probidad Pública. Estudios de Caso de América Latina*. Zalaquett, José y Muñoz, Alex, eds., Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2008, pp. 17-30.

SEN, Amartya. Capítulo 4, La Pobreza como privación de capacidades, en *Desarrollo y Libertad*. Editoria Planeta Argentina S.A., Buenos Aires, 2000, pp. 114-141.

VÁSQUEZ IRIZARRY, William. “La era de los órganos autónomos”, en *Poder Ejecutivo*, SELA 2006, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, pp. 37-59.

WARREN, Mark. La democracia contra la corrupción, *in* *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nº 193, Vol. XLVII, 2005, pp. 109-141.