

## **Estado Constitucional, Políticas Públicas e Relações Econômicas: o Combate à Corrupção no Supercapitalismo**

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU

Professora do PPGD da Universidade de Fortaleza-UNIFOR,  
Fortaleza, Ceará, Brasil

E-mail: ginapompeu@unifor.br

MANOEL VALENTE FIGUEIREDO NETO

Doutorando vinculado do PPGD da Universidade de Fortaleza-UNIFOR,  
Fortaleza, Ceará, Brasil

E-mail: manoelvalentefn@icloud.com

**RESUMO:** Os estudos em torno do Estado, da Constituição e da Economia correlacionam os conceitos de direito e economia política com as próprias Teorias do Estado. O objetivo geral da pesquisa é apresentar as noções fundamentais de uma análise do Estado na perspectiva econômica constitucional para dissertar sobre o combate à corrupção como meio de desenvolvimento humano e crescimento econômico. Para tal, identificaas formulações teóricas do Estado Democrático de Direito no enfoque das políticas públicas. Analisa as possibilidades de crescimento econômico empresarial com desenvolvimento social, com ênfase no combate à corrupção como mecanismo essencial à economia política e aorespeitoàs regras constitucionais. Por fim, propõe que aspolíticas públicas brasileiras devem conferir condições dignas para promover a cidadania de modo pleno, conforme os Direitos Fundamentais positivados na Constituição.

**Palavras-chave:** Estado; Políticas Públicas; Desenvolvimento.Corrupção.



## **Estado Constitucional, Políticas Públicas e Relações Econômicas: o Combate à Corrupção no Supercapitalismo**

GINA VIDAL MARCILIO POMPEU<sup>1</sup>  
MANOEL VALENTE FIGUEIREDO NETO<sup>2</sup>

### **1. INTRODUÇÃO**

O Estado pós-guerra fez emergir políticas públicas que envolvem responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Os Estados periféricos, em particular o Brasil, não propiciam as condições de reprodução social na totalidade da força de trabalho nem assumem a responsabilidade pelos marginalizados. Assim, os Direitos Fundamentais mostram-se como norteadores das políticas públicas, e objetivam conferir condições dignas para atingir um patamar mínimo de cidadania.

O pós-guerra configurou o que se chama de Estado do bem estar social (Estado Providência). Destarte, concebe-se o Estado como agente (protetor e defensor) da promoção social e da economia. Uma forma de sistema racional, universalista e eficiente. Tal concepção enfrenta crises face as conjunturas da atualidade, não se aceita a plenitude do Estado como agente regulamentador de toda a vida social, política e econômica de uma Nação.

---

1 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Coordenadora e Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

2 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

No caso brasileiro, no contexto da América Latina, em vez do Estado de bem-estar social, o que nosso decurso histórico aponta é que se teve uma combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão. A população está imersa no mercado capitalista, como consumidora marginal dos produtos materiais e culturais, incluída aí a aspiração ao bem-estar social e ao extremo conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Mas não se encontra inserida na condição de população que trabalha, com todas as suas implicações sócio-econômicas, nem na condição de cidadã, com todas as suas características político-ideológicas.

A evolução institucional dos Direitos Fundamentais no âmbito do Estado Democrático de Direito propõe que sua consolidação jurídica resulta de uma luta interna entre os diferentes Poderes do Estado, os cidadãos e seu governo. São considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual, e, estão estipulados e positivados na Constituição. Então, mostram-se como norteadores das políticas públicas, servindo de limitação da discricionariedade dos agentes públicos que elaboram e/ou utilizam tais políticas.

No contexto das relações que se estabelecem entre o Estado, a Constituição e a Economia, as políticas públicas brasileiras devem conferir condições dignas para atingir-se a cidadania de modo pleno, e promover os Direitos Fundamentais positivados na Constituição. Não basta ao Estado reconhecê-los formalmente; deve-se buscar concretizá-los, incorporá-los ao dia-a-dia dos cidadãos e de seus agentes.

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, com abordagem exploratória e reflexiva. Utiliza-se como método a pesquisa bibliográfica e documental. Parte do pressuposto de que as definições em políticas públicas assumem, em geral, uma perspectiva de que tais são um envoltório de processos que levam em consideração

diversos fatores. Mostram-se como um fluxo de decisões públicas, orientadas para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade, neste último caso, têm-se as de Ações Afirmativas.

## 2. ESTADO, CONSTITUIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado defini-se, de modo sintético, como a organização política de uma nação. Classicamente, o Estado possui como elementos constitutivos: povo, território e soberania (governo soberano). A noção em torno do Estado perpassa por uma perspectiva interdisciplinar. O presente estudo faz seu recorte teórico de modo contextual. Filia-se a construção teórica ocidental da Teoria Contratualista e analisa as implicações das concepções de Estado nas políticas públicas. Um dos desafios é perceber que ao mencionar certos teóricos, devem-se enquadrá-los em seu momento histórico e nas situações vivenciadas de sua realidade para, assim, poder se chegar a uma concepção de Estado que contemple as décadas iniciais deste século XXI.

Pela Teoria Contratualista, o Estado encontra-se associado a um acordo de vontades. A sociedade representa um contrato hipotético celebrado entre os homens, o que forma um verdadeiro pacto contratualista. A Teoria Contratualista desenvolve-se em Rousseau com a perspectiva da análise do instante da formação do agrupamento humano “mais complexo” denominado estado de sociedade. Porém, a construção teórica de um entendimento ocidental de Estado e sociedade perpassa pelas teses defendidas por diversos teóricos, e a formulação do Estado, evidenciado no início deste século XXI, e apresenta-se na discussão teórica sobre estado de natureza e estado de sociedade.

O estado de natureza explica a situação pré-social na qual os indivíduos vivem isoladamente. Neste momento, duas formulações

teóricas clássicas se destacam: a tese de Hobbes (século XVII) e a tese de Rousseau (século XVIII). A tese proposta por Hobbes (século XVII) defende que, quando se tem um estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e lutam permanente, e a guerra de todos contra todos é o que se verifica. Os homens formularam as armas (seu material bélico) e delimitaram as terras que ocupavam e conquistavam para se protegerem uns dos outros.

Jean-Jacques Rousseau (século XVIII) defende que, quando se tem um estado de natureza, os homens vivem isolados entre as florestas e sobrevivem com o que a natureza oferta, na figura de um bom selvagem inocente. Essa figura representa a felicidade original do homem, mas que termina quando um outro homem delimita uma propriedade e enuncia: “isso é meu». A propriedade privada se origina da divisão entre o meu e o teu, da guerra de todos contra todos, e esta zona de tensão é que possibilita o surgimento do estado de sociedade.

Rousseau considera que “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo” (1971, p. 96). Naquela realidade histórica em que se manifestava, Rousseau enfatizou que “o povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada” (1971, p. 96).

No âmbito das relações que se estabelecem entre os particulares se exerce a violência física legítima. Max Weber (2005) considera que a violência física legítima no monopólio do Estado foi um mecanismo necessário para a própria existência do Estado Moderno. E neste contexto se fala de Estado de Direito quando a atividade estatal utiliza a lei para que o Estado garanta o seu monopólio e também se submeta a leis que ele cria.

O Estado de Direito foi um produto da teoria racionalista e da teoria iluminista. Nos séculos XVII e XVIII se elaboram as bases modernas do pensamento liberal e constitucional. As formulações teóricas sobre a teoria racionalista é fruto do antitradicionalismo renascentista e do que se denomina laicização da cultura. Já as formulações teóricas sobre a teoria iluminista representam as projeções e as ampliações das “conotações do racionalismo” para torná-las “acessíveis e militantes, pedagógicas e revolucionárias” (SALDANHA, 2000, p. 41).

Neste contexto histórico, o Estado se reestruturava e buscava uma ordem política esclarecedora com identificação das novas noções de nacionalidade e de povo. Daí a formulação do contratualismo, um elo entre política e direito. A ideia de lei era revista e reestudada como uma essência do Estado de Direito e a lei adquiria prestígio crescente, tanto na ordem ética de compromisso dos particulares com o Estado, como na ordem que os próprios particulares estabeleciam entre si.

[...] Das revoluções burguesas sairão o constitucionalismo e o movimento das codificações, fenômenos sem dúvida complementares e correlatos, mas irreduzivelmente distintos. Um problema, aqui, seria o de perguntar se a preponderância, com o iluminismo e com o liberalismo burguês, coube ao direito público ou ao direito privado. D’Amélio, levando em conta as implicações políticas da concepção das fontes cultivada no setecentos, vê no período iluminista um tempo de ‘vocalização publicística’. Groethuysen, porém, relacionou a nova concepção do direito a um símbolo, o proprietário, situado no âmago do sistema e amparado pelos novos princípios, fundados a um tempo no jusnaturalismo e no direito romana (SALDANHA, 2000, p. 43).

Conforme Becker (2010, p. 156-157), o Estado, em sua origem, é sempre uma sociedade *natural*. A *causa* originária da sociedade

política está na *natureza humana racional* dos indivíduos que a constituem. Esta causa natural é uma tendência ou inclinação instintiva, porém ainda insuficiente para, por si mesma, coagir os homens a constituírem uma sociedade. É necessário que esta inclinação instintiva atue pela *ação* e esta – embora instintiva – depende da *vontade* dos homens, pois estes são animais sociais *racionais*.

O século XX vivenciou uma valorização da Constituição como a base jurídica dos Estados democráticos e como um instrumento político capaz de contemplar os direitos fundamentais da pessoa humana. Referida valorização reforçou-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948 que se positivou que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (artigo primeiro). Os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, bem como a Declaração e Programa de Ação de Viena em 1933 contribuíram para a reafirmação da natureza universal dos direitos humanos e liberdades civis a serem consagradas em um texto constitucional.

Luigi Ferrajoli (2004) ressalta a valorização da Constituição no século XX e seus impactos para o século XXI como materialização dos direitos fundamentais e como limites à legislação positiva. Analisa que o constitucionalismo representa um novo paradigma para o Direito e o prestígio da Constituição foi fruto de uma profunda mudança no modelo do positivismo clássico, cujo postulado era o princípio da legalidade formal, que prezava pela onipresença do legislador. Desse modo, “a validade da lei não apenas será aferida pela observância ao seu processo formal de elaboração, mas, principalmente, pelo respeito aos princípios e aos direitos estabelecidos na Constituição” (FERRAJOLI, 2004, p. 65-66, tradução livre).

Dalmo de Abreu Dallari argumenta que “a Constituição deve consagrar, com o mesmo valor e em normas dotadas da mesma eficácia jurídica, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais” (DALLARI, 2010, p. 352). A partir do momento que a Constituição consagra os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, ela se apresenta como um elemento jurídico valorativo para o Estado e para a tomada de decisões no que se refere as políticas públicas. Assim,

[...] como complemento necessário da afirmação dos direitos, a Constituição deve estabelecer obrigações para os poderes públicos, que devem não só respeitar integralmente os direitos de todos, mas atuar efetivamente, destinando recursos, desenvolvendo programas e adotando todas as medidas necessárias, para dar efetividade aos direitos constantes da Constituição (DALLARI, 2010, p. 352).

Neste contexto, a relação entre a formulação do Estado e a Constituição perpassa pelo campo das políticas públicas. Se a Constituição deve estabelecer obrigações para os poderes públicos, estas obrigações devem ser cumpridas. As definições em políticas públicas assumem, em geral, uma perspectiva de que tais sejam um envoltório de processos que levam em consideração diversos fatores. Mostram-se como um fluxo de decisões públicas, orientadas para manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar favoravelmente a realidade.

Importante ressaltar o conceito clássico de Laswell (1958) que entende que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes indagações: quem ganha o que, por que ganha e que diferença faz. Dialeticamente, Dye (1984) sintetiza as indagações propostas por Laswell ao definir políticas públicas como o que o governo escolhe ou não fazer. E Peters (1995) entende que as políticas públicas são a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam direta ou indiretamente na vida dos cidadãos.

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade única de tal dinâmica—consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas—constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (SARAVIA, 2006, p.29).

Em uma perspectiva constitucional, pode-se mesmo dizer que política pública é, conforme Saravia (2006), um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos.

Consoante Souza (2006), enquanto área do conhecimento, a disciplina acadêmica Políticas Públicas nasceu nos EUA como subárea da Ciência Política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Nos EUA ocorreu a ruptura com a tradição européia de estudos e pesquisas nesta área quando o mundo acadêmico passou direto para a ênfase nos estudos sobre as ações dos governos, não estabelecendo necessariamente relações com a Teoria Clássica do Estado. Na Europa, ao contrário, os estudos se concentravam mais na análise sobre as bases teóricas do papel do Estado.

Neste contexto é que os estudos em políticas públicas encontram-se nas explicações sobre a natureza das demandas e

processos que desencadeiam ações políticas. Suas investigações envolvem a compreensão dos processos subsequentes que ocorrem antes e após as tomadas de decisões pelos poderes públicos, implicam implementação, execução, avaliação, monitoramento e controle.

As formulações teóricas em políticas públicas precisam explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. É uma área abrangente e não se limita a leis e regras. As políticas públicas são ações intencionais, com objetivos a serem alcançados. Embora tenham impactos no curto prazo, são ações de longo prazo que abrangem vários atores e níveis de decisão.

Debates sobre políticas públicas devem nortear respostas às questões sobre quais espaços cabem à sociedade na definição e implementação dos programas da Administração Pública. Uma grande contribuição desta área é a noção que permite distinguir o que o Governo pretende fazer daquilo que ele de fato faz e por que ele faz desta ou daquela forma. Embora seja materializada através do Governo, as políticas públicas não se restringem a “participantes formais”. Assim, os “participantes informais” são importantes e assumem cada vez mais um papel fundamental.

A formulação de políticas públicas constitui estágio em que os Estados Democráticos traduzem propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo prático. Depois de esboçadas e formuladas, estas políticas desdobram-se em planos, projetos, bases de dados ou sistemas de informação. Quando postas em ação ocorre sua implementação e ficarão submetidas a sistemas de acompanhamento, avaliação, monitoramento e controle.

Idealizar, acompanhar e vivenciar estes estágios com seriedade e respeito é o maior desafio que se opera aos gestores públicos e aos pesquisadores em políticas públicas. E a legislação deve procurar efetivar um maior comprometimento nestes estágios, para que

cada vez mais se enquadrem nos propósitos do próprio Estado Democrático de Direito.

Análises teóricas em torno das políticas públicas devem ser incentivadas. Elas ajudam a melhor compreender o problema para o qual as ações do Estado foram desenhadas, seus possíveis conflitos sociais, econômicos e jurídicos, as trajetórias seguidas e os papéis que exercem as instituições, o governo e os indivíduos que estão envolvidos nestas multidimensões. Nas peculiaridades brasileiras, deve-se levar em consideração que a ideia redentora do regime democrático não correspondeu às expectativas da população, haja vista que se encontra dividida entre uma minoria que goza dos privilégios do desenvolvimento neoliberal e uma maioria, cuja força do trabalho não lhe oportuniza nada mais do que o alimento diário, havendo ainda aqueles que vivem sob o que se vulgarizou chamar abaixo da linha de pobreza. A passagem do século XX para o século XXI e o movimento de globalização e de formação de blocos territoriais provocou a reflexão sobre a necessária compreensão entre os países sul-americanos (POMPEU, 2014, p. 21).

É neste sentido que se deve atentar que os movimentos sociais brasileiros possivelmente alertam para a existência de violações aos direitos fundamentais. Ressalte-se que “em termos mais rigorosos, não houve nem um tratamento permanentemente igual dos desiguais. Houve, na verdade, uma luta constante e, como resultado, foram tratados igualmente, de forma transitória, os vitoriosos de cada turno, dando lugar a uma luta interminável” (FIORI, 1995, p.47).

Conforme Maria Carmelita Yasbek (2003, p.35), “a política social no Brasil tem funcionado ambigualmente na perspectiva da acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil”. Cabe observar que as políticas sociais no contexto das prioridades governamentais brasileiras caracterizam-se pela constatação de que sua efetividade social se relaciona com a subordinação aos

interesses econômicos e financeiros, o que sinaliza para uma possível configuração do aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado do desenvolvimento humano igualitário.

Por outro lado, cresce a dependência dos segmentos mais carentes financeiramente da população brasileira da continuidade de uma intervenção estatal que atenda às suas necessidades vitais básicas, particularmente no que se refere às condições adequadas de captação de auxílios para seu desenvolvimento humano. Porém, percebe-se criticamente que se deve “reforçar a organização da sociedade para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado” (CARVALHO, 2008, p. 83).

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no campo da administração pública (FARAH, 2011, p. 831).

Acerca da classificação das políticas públicas, Potyara Pereira (1998) detalha a classificação das políticas sociais. Fala de políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis (prioridade para o mercado e com aspecto contratual) e políticas distributivas, não contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis (importância do Estado e com envolvimento de todos os cidadãos). Referida classificação mostra-se viável ao se entender a necessidade de reforçar a organização da sociedade para democratizar o poder, em

que o Estado privilegie a própria meritocracia e desenvolvimento humano igualitário, ao invés de clientelismo e corporativismo.

As políticas públicas na ótica do Estado Constitucional envolvem sistemas de decisões públicas que visam ações corretivas. São destinadas a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos. Previnem desigualdades sociais, remediam desequilíbrios de direitos e deveres e visam uma redistribuição mais equânime da renda e benefícios sociais.

Neste contexto, a Constituição brasileira de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento. Para tal, analisa a relação entre política econômica e direito econômico, observando a noção de política econômica sob a perspectiva de uma aproximação desde as origens do sistema econômico capitalista e do Estado moderno. “O sentido da constituição dirigente no Brasil está vinculado, na minha visão, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional” (BERCOVICI, 2011, p. 581).

Gilberto Bercovici (2011) argumenta que a Constituição de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento, concluindo a “construção da Nação”. Para o autor, a constituição dirigente brasileira de 1988 faz sentido enquanto projeto emancipatório, que inclui, expressamente, no texto constitucional, as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e para a conclusão da construção da Nação, e que não foram concluídas. Enquanto projeto nacional e como denúncia desta não-realização dos anseios da soberania popular no Brasil, ainda faz muito sentido falar em constituição dirigente.

O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas econômicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador ou do governo. E os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. Em relação à imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia, não houve, paradoxalmente, qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a constituição dirigente das políticas econômicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade” (BERCOVICI, 2011, p. 580).

A principal tarefa do Estado Constitucional é superar o subdesenvolvimento. A propósito, a Constituição brasileira de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada no desenvolvimento. Neste sentido, na esfera jurídica, a necessária crítica da economia política deve ser empreendida por meio de uma análise econômica do direito, compreendida como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma relação teórica dinâmica que compreenda o direito a partir de uma análise econômica, com impactos não apenas microeconômicos, mas também macroeconômicos.

### **3. RELAÇÕES ECONÔMICAS E SUPERCAPITALISMO: POSSIBILIDADES DE CONVERGÊNCIA ENTRE OS LUCROS COM A RESPONSABILIDADE SOCIAL**

As relações econômicas que se estabelecem no âmago social evidenciam para a necessidade de encarar as nações que compõe a América Latina e em especial o Brasil como composta de processos econômicos

em constante mudança e em relação de diálogo e de (in)dependência de referenciais e de identidades. Tal situação evidencia para os impactos que a situação da economia ocasiona para a organização política de uma nação e sua democracia. Contextualmente, uma das questões que permanece é saber se é possível uma convergência entre os lucros da empresa com uma responsabilidade social?

Em busca de resposta para este questionamento, encontra-se em Reich (2008), ao analisar a realidade norte-americana, um quadro negativo do atual papel que as empresas simulam no desenvolvimento ilusório de políticas públicas e da falta responsabilidade social, vista pelas empresas apenas como uma ferramenta de marketing. O Supercapitalismo descreve a responsabilidade social das empresas em sua definição comum pelo público e analisa seu significado na esfera crítica na econômica na década inicial do século XXI, relacionando as relações econômicas com um entendimento de capitalismo adulto.

A história do capitalismo adulto mostra que o aumento do poder de compra da grande maioria da população (que são os trabalhadores) acompanhou sempre os períodos de crescimento econômico e de progresso social. Isto quer dizer que a subida dos salários reais, em resultado da luta das organizações dos trabalhadores, tem constituído, historicamente, um fator de desenvolvimento pelo menos tão importante como o desenvolvimento científico e tecnológico (e o conseqüente aumento da produtividade), as exportações e o investimento direto estrangeiro (NUNES, 2011, p. 37-38).

A história da economia e democracia e sua evolução ao longo da preocupação com o crescimento econômico nos séculos XIX e XX, com a jornada rumo a busca de um desenvolvimento humano nas décadas iniciais do século XXI ilustram os conflitos que as pessoas enfrentam em seus diferentes papéis como consumidores/

investidores e preocupados em manter seu padrão de consumo e de desenvolvimento. As relações econômicas e as próprias mudanças na economia afetam a organização política democrática. O que se faz levar em consideração a própria noção de arena pública e o encaixe das pessoas nas participações políticas.

Existe uma “arena pública” na qual, em princípio, os indivíduos podem participar das decisões que dizem respeito à sociedade em geral: a geração e aplicação das receitas públicas, a política externa etc. Num mundo constituído de estados-nação, a arena pública é primordialmente governamental, em vários níveis. A democracia funciona na medida em que os indivíduos possam ter uma participação significativa na arena pública, ao mesmo tempo em que cuidam de seus próprios assuntos, individuais e coletivamente, sem intromissões ilegítimas por parte das concentrações de poder. Uma democracia que funciona pressupõe uma relativa igualdade de acesso aos recursos – materiais, informacionais e outros –, um truísmo tão velho quanto Aristóteles. Em teoria, os governos são instituídos para servir ao seu “público interno” e devem se sujeitar à sua vontade. Duas boas medidas da democracia que funciona são, portanto, o grau em que a teoria se aproxima da realidade e o grau em que o “público interno” se aproxima verdadeiramente da população (CHOMSKY, 2002, p.67).

O enquadramento das “super corporações» na relação Estado, Direito e Economia refletem para as influências do capitalismo sobre o governo soberano de uma nação, no que se refere a tomada de decisões quanto as políticas públicas. Robert Reich (2008) analisa o desvio da política de seus verdadeiros fins democráticos para criticar a existência continuada da responsabilidade social empresarial. O desvio da política de seus fins democráticos caracteriza o Supercapitalismo e relaciona-se com o poder dos investidores e com o poder dos consumidores, tendo como referência que as grandes

empresas que dominavam setores inteiros recuaram e os sindicatos trabalhistas encolheram.

A partir da década de 1970 as grandes empresas se tornaram muito mais competitivas, globais e inovadoras. Nasceu algo que eu denomino de Supercapitalismo. Nesse processo de transformação, como consumidores e como investidores, efetuamos grandes conquistas; no entanto, como cidadãos, em busca do bem comum, perdemos terreno. As mudanças começaram quando as tecnologias desenvolvidas pelo governo para os embates da Guerra fria se incorporaram em novos produtos e serviços. Daí surgiram oportunidades para novos concorrentes nos transportes, nas comunicações, na manufatura e nas finanças.

Tudo isso provocou rupturas no sistema de produção estável e, a partir de fins da década de 1970, em ritmo cada vez mais acelerado, forçou todas as empresas a competir mais intensamente por clientes e por investidores. O poder dos consumidores se congregou e se ampliou sob a forma de grandes varejistas de massa. O poder dos investidores também se congregou e se ampliou mediante enormes fundos de pensão e fundos de investimentos, que pressionavam as empresas a gerar retornos cada vez mais elevados. (...) As grandes empresas que dominavam setores inteiros recuaram e os sindicatos trabalhistas encolheram (REICH, 2008, p.05).

Reich (2008, p. 181) analisa que “no Supercapitalismo a promessa de democracia empresarial é ilusória” por entender que empresas não são pessoas. Elas não têm uma bússola moral e existem para seu único propósito de oferecer boas oportunidades para os consumidores como forma de maximizar os lucros dos acionistas. Para o autor, esperar que elas façam qualquer coisa além disso é acreditar numa ilusão, pois as empresas gastam milhões em relações públicas para que os consumidores passem a acreditar que elas têm personalidade (boas ou más e que são instituições criadas para atingir

fins públicos). Porém, na prática norte-americana, o autor considera que as empresas estão dando passos muito pequenos e não vão sacrificar o retorno aos acionistas em prol de um bem social. Daí se ter uma noção de reinvento do Estado mínimo.

Reinventado o Estado mínimo, o Estado capitalista munuiu-se de outras armas, para cumprir o seu papel nas condições históricas das últimas três ou quatro décadas. Anti-keynesiano, apostou na privatização do sector público empresarial; na destruição do estado-providência; na criação das condições para a hegemonia do capital financeiro; na plena liberdade de circulação de capitais; na liberdade da indústria dos produtos financeiros, criados em profusão, sem qualquer relação com a economia real, apenas para alimentar os jogos de azar jogados nas bolsas-casinos; na independência dos bancos centrais, senhores absolutos da política monetária, posta ao serviço exclusivo da estabilidade dos preços; na desregulamentação dos mercados; na redução dos direitos dos trabalhadores, em nome de uma pretensa competitividade; na flexibilização e desumanização do Direito do Trabalho (transformado em direito das empresas ou direito dos empresários e negado na sua característica histórica de direito dos trabalhadores, inspirado no princípio do favor laboratoris) (NUNES, 2011, p. 1-2).

Paralelamente à noção de reinvenção do Estado Mínimo, Robert Reich (2008) considera que o movimento do que se denomina “responsabilidade social da empresa” distrai as pessoas do problema real e mais difícil, que é limpar e aperfeiçoar a democracia. Para o autor, shows de responsabilidade corporativa levam os cidadãos a acreditar que os problemas sociais estão sendo endereçados e que eles não precisam se preocupar em fazer com que a democracia funcione e dê respostas para os dilemas. Reich oferece provas convincentes para todas as suas pretensões sobre o desenvolvimento da economia americana. O autor oferece exemplos de comportamentos diferentes

das corporações claramente delineados para o leitor e referenciado no percurso histórico do capitalismo.

Finalmente, em conclusão, pode-se dizer que: as iniciativas para melhorar a governança corporativa reduzem a probabilidade de as empresas atuarem com responsabilidade social; a promessa de democracia empresarial é ilusória; o imposto de renda incidente sobre as pessoas jurídicas deve ser abolido; as empresas não devem ter responsabilidade penal; e os acionistas devem ter meios para impedir que seu dinheiro seja usado pelas empresas para fins políticos, sem seu consentimento prévio (REICH, 2008, p.07).

Reich (2008) demonstra que, antes que as grandes empresas façam quaisquer alterações aos seus modelos corporativos, as regras pelas quais elas estão ligadas devem ser reformuladas. A noção de supercapitalismo instiga as próprias decisões dos consumidores. Se as questões e os argumentos do Supercapitalismo refletem para a vida em uma sociedade de consumo, não se pode apenas julgar, mas se estimular critérios de escolha de consumo.

Nas peculiaridades brasileiras, Gilberto Bercovici (2006, p. 96) argumenta a atualidade de Carl Schmitt para analisar que o Estado, em sua condição essencialmente política, tem a possibilidade real de determinar por sua decisão soberana quem é o inimigo e combatê-lo. Em última análise, tem a possibilidade de declarar guerra e de dispor abertamente da vida das pessoas. O objetivo do Estado é produzir dentro de seu território uma pacificação completa, pressuposto necessário para a vigência do direito. Conseqüentemente, o Estado, como unidade política, e enquanto existir como tal, tem a capacidade para determinar por si mesmo quem é amigo e quem é inimigo.

Neste sentido, argumenta-se que nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvaguardar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais. Bercovici (2010) analisa que existe uma subordinação do Estado ao

mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo cada vez mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado.

No contexto das relações de cooperação internacional, Bercovici (2006) critica que a posição dos Estados Unidos em relação aos países latinoamericanos foi a de renúncia à anexação direta, porém com a inclusão de seus territórios estatais no âmbito espacial americano. A soberania exterior, assim, permaneceu inalterada, mas o seu conteúdo material foi modificado para garantir os interesses econômicos americanos. Desta forma, a soberania territorial se transformou em um espaço vazio para os processos socioeconômicos.

O conteúdo social e econômico da integridade territorial não é reconhecido mais, tornando-se aquele Estado um espaço de poder econômico do Estado controlador, bem diferente do Estado soberano pleno. Então, o “estado de exceção está se espalhando por toda a parte, tendendo a coincidir com o ordenamento normal, no qual, novamente, torna tudo possível. Desta forma, o estado de exceção está se tornando uma estrutura jurídico-política permanente com a dissolução do Estado” (BERCOVICI, 2006, p. 98).

#### **4. COMBATE À CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Em geral, corrupção é um vocábulo que se refere a um prisma de possibilidades nas esferas do público e do privado. No âmbito da economia política, a corrupção ganha dimensões significativas podendo interferir negativamente no desenvolvimento humano por se relacionar ao que se denomina corrupção institucional. Assim, a corrupção da esfera privada (como estacionar o carro em lugar proibido) difere-se da corrupção da esfera pública (que, por questões didáticas, denomina-se corrupção institucional). Porém, reitere-se

que o limiar entre o público e o privado não é um campo preciso, e o viável para o desenvolvimento humano é combater as mais diversas manifestações de corrupção.

Corrupção institucional aparece quando existe uma sistêmica e estratégica influência que mina a efetividade de uma instituição, ao desviá-la de seu propósito ou enfraquecendo sua habilidade de chegar a este propósito, incluindo, na extensão do que é relevante ao seu propósito, a confiança pública na instituição ou os elementos institucionais inerentes que levam à confiança na instituição (LESSIG, 2014, p. 1). O combate à corrupção institucional assume complexidade ao abranger os crimes sem violência cometidos geralmente em situações políticas que objetivam o exagerado ganho financeiro e que criam obstáculos para a implementação de políticas públicas que visem o desenvolvimento humano. São delitos de difícil percepção e seus sujeitos ativos utilizam métodos aprimorados e todos os artifícios possíveis para tentar esconder suas atividades, com uma série de transações ilícitas. Aí surgem notas fiscais *frias*, *laranjas* e formas incríveis de ilusionismo, dignas de um mágico trapalhão.

As diversas manifestações de corrupção institucional vitimam milhares de pessoas, pois retiram os recursos públicos dos seus devidos fins. As políticas públicas sofrem sérios impactos com a corrupção, notoriamente com a escassez de recursos públicos para implementar seus projetos e programas. Relaciona-se à corrupção, pois envolve, muitas vezes, a atuação de quadrilhas e verdadeiras associações criminosas que têm o nítido liame subjetivo de extrair para si os pertences do Erário. Ultrapassa os limites de apenas interferir no patrimônio do Estado e torna-se um fator impeditivo do desenvolvimento, tanto em âmbito regional quanto em nacional. Representa a cessação de diversas situações, como, por exemplo, a de milhões de pessoas que esperam atendimento hospitalar e acesso a

educação, entre outras mazelas sociais. Porém, só não representa o fim do picaretismo e da indecência, pois as inúmeras pessoas que o cometem deixam notório que não se arrependeram e que utilizam o dinheiro conseguido ilicitamente para arquitetar grandes defesas que limpem seus nomes frentes à cegueira da Deusa Temes.

A corrupção no mundo globalizado é uma questão estrutural e um problema multifacetado, que ultrapassa a questão da necessidade de cumprimento das leis e o respeito a códigos de ética. Para combatê-la são necessárias reformas estruturais, institucionais e mudanças sociais em cada Estado e nas respectivas sociedades. Um dos primeiros passos é o fortalecimento da democracia e do respeito aos direitos humanos em cada país. Depois, outras medidas são necessárias, tais como: o estabelecimento de políticas de accountability; o fortalecimento de um competitivo setor privado; melhorias no gerenciamento do setor público e, sobretudo, pelo aumento do controle governamental através da participação da sociedade civil, utilizando-se de mecanismos sociais de accountability. Em suma: quanto mais alto o índice de corrupção em uma sociedade, significa que menor é a transparência da administração pública e mais baixa é a eficiência ao seu combate (NUNES, 2008, p. 16).

O combate à corrupção nas décadas iniciais do século XXI relaciona-se diretamente com as próprias mudanças que ocorreram na ordem global no último quarto do século XX.

Grandes mudanças ocorreram na ordem global no último quarto de século. Em 1970, a 'aliança afluente' dos anos do pós-guerra começava a fazer água e crescia a pressão sobre os lucros das grandes empresas. Reconhecendo que os Estados Unidos não podiam mais desempenhar o papel de "banqueiro internacional" que fora tão benéfico para as multinacionais baseadas em território norte-americano, Richard Nixon desmantelou a ordem econômica

internacional (o sistema de Bretton Woods), suspendendo a convertibilidade do dólar em ouro, impondo controles sobre os salários, sobretaxas de importação e medidas fiscais para colocar o poder do Estado, ainda mais do que antes, a serviço da prosperidade dos ricos. Desde então, esta tem sido a política dirigente, acelerada durante os anos de Reagan e mantida pelos 'Novos Democratas'. Intensificou-se a incessante guerra de classes livrada por setores empresariais corporativos, do escala global (CHOMSKY, 2002, p. 62).

É neste contexto que o Banco Mundial mapeou a corrupção como um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento humano ao crescimento econômico e social. Propõe que uma estratégia que combata a corrupção deve ser construída sobre cinco elementos: (1) Aprimoramento da Política de *Accountability*, ou seja, do dever de prestar contas, da transparência; (2) Fortalecimento da participação da sociedade civil; (3) Criação de um setor privado competitivo; (4) Controles institucionais sobre o poder; e (5) Melhoria no gerenciamento do setor público (THE WORLD BANK GROUP, 2014).

O mundo pode ainda ser pouco cooperante, mas vivendo em uma sociedade que passa por uma revolução na tecnologia e nos transportes, inexoravelmente temos que avançar, e rápido. Não existem outras alternativas! A falta de cooperação internacional não pode mais deixar impunes pessoas que ultrajaram os seus povos e saquearam os seus países; não pode mais permitir, numa sociedade onde os recursos são escassos, que milhões e milhões desses recursos desviados fiquem em oásis financeiros, para além dos controles governamentais; e não podemos permitir que a efetividade do poder jurisdicional seja comprometida por falta de um trabalho coordenado e conjunto entre os atores internacionais. Em suma, é necessário promover o renascimento e o fortalecimento da cooperação internacional (NUNES, 2008, p. 102).

Devido a corrupção institucional poder vitimar milhares de pessoas, torna-se melhor prevenir um mal, dando importância a programas de fiscalização e esclarecimento, além da elaboração e aplicação de penas mais rígidas aos que cometerem a infração, com transparência do ressarcimento ao Erário. Imaginar o desenvolvimento de um país é, antes de tudo, entender que só consegue determinado êxito aqueles que reduziram em níveis mínimos a corrupção oriunda de crimes do colarinho branco.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções teóricas do contratualismo, com a passagem do estado de natureza para o estado de sociedade tencionam para a análise da sociedade como um poder da força. A noção de força pressupõe opressão (relação dialética entre oprimido e opressor). A passagem do estado de natureza para o estado de sociedade opera-se por meio de um contrato social que representa a renúncia das liberdades naturais (com a posse natural de bens, riquezas e material bélico) para um ente soberano que possa fazer a gestão dos interesses sociais e amenizar as zonas de tensão que existam na sociedade.

As políticas públicas brasileiras devem conferir condições dignas para atingirmos a cidadania de modo pleno, promovendo os Direitos Fundamentais positivados na Constituição. Não basta ao Estado reconhecê-los formalmente; deve-se buscar concretizá-los, incorporá-los ao dia-a-dia dos cidadãos e de seus agentes.

Os processos de globalização financeira (ou mundialização financeira) têm marcado a política neoliberal do Estado, desde o relaxamento das tensões do consenso keynesiano, reformulado e reestruturado pelo que se denomina Consenso de Washington. É necessário reinventar o Estado regulador no Brasil, pois na realidade brasileira o acesso a um patamar mínimo civilizatório não atinge o

que se denomina Estado Democrático de Direito, sobremaneira em virtude da pouca capacitação para o trabalho e assim dificuldade em conquistar emprego e renda.

A reversão da situação de desigualdade que domina o atual quadro social brasileiro só será possível a partir do momento em que o Estado assuma o compromisso de adotar uma posição proativa em defesa dos valores fundamentais de todos os seres humanos, sem distinções de nenhuma espécie nem discriminações de qualquer tipo. É neste sentido que devem ser promovidas as Ações Afirmativas com o propósito de formar capital humano emancipado e não apenas dependente e subjugado aos déspotas de plantão.

O Estado brasileiro deve procurar atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, de modo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, na busca de um desenvolvimento nacional equilibrado. Apontam-se como possíveis fatores que explicam as crises do capitalismo e do frágil desenvolvimento econômico: as tendências para a baixa das taxas de lucro nos setores produtivos; a diminuição dos salários reais; a discrepância entre o rendimento que cabe aos trabalhadores em comparação com o rendimento do capital em si; o aumento das desigualdades sociais, quando não ocorre o privilégio da meritocracia; a falta de políticas públicas que possibilitem a promoção de emprego e renda, com oportunidade de desenvolvimento de habilidades individuais.

Deve-se buscar espaço de desenvolvimento local, com atenção à dimensão humana. Os modelos globais que são importados não devem vir só como objeto de dominação. O local pelo regional e o regional pelo global. Esse já era o lema do Reitor Antônio Martins Filho na década de setenta na Universidade Federal do Ceará. Saber como se desenvolve o regional, e do regional promover o desenvolvimento

global são desafios que devem ser encarados. Saber até que ponto o que 'é positivo' e o que 'é negativo' na globalização é manifestação de capacidade crítica essencial para promover a dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. 5 ed. São Paulo: Noesis, 2010.
- BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. In: **Pensar**. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011. p. 562-588.
- \_\_\_\_\_. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. In: **Pensar**. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 11. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 95-99.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e a ordem global**. 3ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública (RAP) da Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/Jun. 2011. p. 813-836.
- FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 4.ed. Madrid: Trotta, 2004.
- FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When. How**. Cleveland: Meridian Books, 1958.
- LESSIG, Lawrence. **Institutional Corruptions**. Edmond J. Safra Working Papers, No. 1.2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2233582>. Acesso em 06 mai 2014.
- NUNES, Antônio José Avelãs. **Uma leitura crítica da actual crise do capitalismo**. Coimbra: Almedina, 2011.
- NUNES, Antonio Carlos Ozório. **A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção**. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São

Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Ricardo Hasson Sayeg. São Paulo, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, ano XIX, n. 56, São Paulo, mar. 1998.

PETERS, B.G. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publisher, 1995.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi sul piano delle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali**. Disponível em: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/Pompeu1.pdf> Acesso em 20 mai 2014.

REICH, Robert B. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1971.

SALDANHA, Nelson. **A formação da Teoria Constitucional**. RJ/SP: Renovar, 2000.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias. Porto Alegre. Ano8. N.16. jul/dez 2006, p.20-45.

THE WORLD BANK GROUP. **Corruptions**. Disponível em: [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/) Acesso em maio de 2014.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

WEBER, Max. **Ciência e política - duas vocações**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.

Submetido em: 25 Set 2014

Processos de Aprovação: Double Blind Peer Review

Aprovado em: 05 Ago 2015.

Obs: Publicação retroativa em novembro de 2015

Organizadora: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

Editor: José Ernesto Pimentel Filho

Revisora: Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa

## **Constitutional State, Public Policy and Economic Relations: Combating Corruption in Supercapitalism**

Gina Vidal Marcilio Pompeu  
Manoel Valente Figueiredo Neto

**ABSTRACT:** The studies about the State, the Constitution and the Economy correlate the concepts of law and political economy with their own State theories. The research's overall objective is to present the fundamentals of an analysis of the state in constitutional economic perspective to lecture on the fight against corruption as a means of human development and economic growth. It shall therefore identify the theoretical formulations of the lawful democratic State in the focus of public policies. Analyzes the possibilities of growth corporate economic with social development, with emphasis on corruption combating as a mechanism of political economy dimension that operates on the constitutional right. Finally, it proposes that the Brazilian's public policies should give decent to promote citizens' full mode, as the Fundamental Rights positivized the Constitution.

**Key-words:** State; Public Policy; Development; Corruption.