

Corrupção e Covid-19: A Percepção dos Membros do Ministério Público da Comarca de Fortaleza

Daniel Isídio de Almeida Júnior

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/15910>

Resumo

Trata-se de artigo produzido a partir de dissertação de conclusão de mestrado em planejamento e políticas públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE, já catalogada e registrada na biblioteca da universidade, sobre a percepção da corrupção pelos membros do Ministério Público do Ceará que atuaram na apreciação das notícias de fato que versavam sobre supostos atos de corrupção e improbidade administrativa na execução de políticas públicas de combate à Covid-19, durante o período da 1ª e 2ª ondas de Sars-cov-2, entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, no limite territorial do município de Fortaleza/CE. Este artigo teve por objetivo identificar a percepção dos promotores de justiça sobre a corrupção e improbidade administrativa. O estudo, de natureza qualitativa, parte do conceito de corrupção no sentido amplo, incluindo, além das condutas típicas criminais de corrupção ativa e passiva, a improbidade administrativa, e verifica, na percepção dos membros ministeriais, se as supostas práticas de corrupção narradas nas notícias de fato recebidas teriam prejudicado o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza. A pesquisa foi realizada como etapa de conclusão do mestrado profissional em planejamento e políticas públicas, teve por escopo profissional obter dados propositivos para auxílio do Ministério Público do Estado do Ceará na avaliação e formulação do planejamento estratégico nos planos de governança, gestão e atuação ministerial. O resultado da pesquisa revelou que a maioria dos entrevistados têm a percepção de que o atendimento aos pacientes de Covid-19, na rede pública de saúde de Fortaleza, foi prejudicado por eventuais práticas corruptas e que a atuação do Ministério Público, no combate a tais condutas, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.

Palavra-chave corrupção; percepção; covid-19; políticas públicas; ministério público.

Abstract

This is an article produced from a master's thesis in planning and public policies at the State University of Ceará - UECE, on the perception of corruption by members of the Public Ministry of Ceará who acted in the appreciation of the factual news that dealt with alleged acts of corruption and administrative impropriety in the execution of public policies to combat Covid-19, during the period of the 1st and 2nd waves of Sars-cov-2, between March

17, 2020 and June 30, 2021, within the territorial limit from the city of Fortaleza/CE. This article aimed to identify the perception of prosecutors about corruption and administrative improbity. The study, of a qualitative nature, starts from the concept of corruption in the broadest sense, including, in addition to the typical criminal conduct of active and passive corruption, administrative improbity, and verifies, in the perception of the ministerial members, whether the alleged practices of corruption narrated in the news actually received would have jeopardized the care of Covid-19 patients in the public health network in Fortaleza. The research was carried out as part of the conclusion stage of the professional master's degree in planning and public policies, and its professional scope was to obtain propositional data to assist the Public Prosecutor's Office of the State of Ceará in the evaluation and formulation of strategic planning in the governance, management and ministerial action plans. The result of the survey revealed that most respondents have the perception that care for patients with Covid-19, in the public health network in Fortaleza, was hampered by possible corrupt practices and that the role of the Public Ministry, in combating such conducts, was important for the formation of the public agenda and direction of municipal public policies in Fortaleza.

Key-word corruption; perception; covid-19; public policy; public ministry.

Introdução

A corrupção é um fenômeno que atinge praticamente todas as sociedades. Os prejuízos causados por ações corruptas, principalmente no setor público, têm causado problemas que comprometem a capacidade de governança, gerando desempenho insuficiente e dissociado dos interesses sociais difusos e coletivos.

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, por meio de seu diretor-geral Tedros Adhanom, elevou o estado da contaminação do coronavírus Sars-Cov-2, ao nível de pandemia da doença denominada COVID-19, em razão da rápida disseminação geográfica e da falta de ação dos governos (UNA-SUS, 2020). Aos 20 de março de 2020 o Congresso Nacional publicou o Decreto Legislativo nº 06¹, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Tal ato normativo dispensou a exigência de atingimento dos resultados fiscais legais², bem como dispensou a limitação de empenho e movimentação financeira³, com efeitos até 31 de dezembro de 2020. (BRASIL, 2020).

O chefe do governo federal, Jair Messias Bolsonaro, aos 06 de maio de 2020, por meio da Medida Provisória nº 961, convertida em lei aos 30 de setembro do mesmo ano⁴, autorizou pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequou os limites de

¹ Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

² Notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.

³ Limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias"

⁴ Lei 14.065, de 30 de setembro de 2020.

dispensa de licitação e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública⁵.

"Ao reconhecer a calamidade pública, o Congresso permite o descumprimento das metas fiscais, e o governo vai ter condições de fortalecer o Sistema Único de Saúde, que é o principal instrumento de combate ao coronavírus" explanou o deputado Orlando Silva, relator do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 88/2020, (SIQUEIRA, 2022).

Tal cenário, composto por demandas urgentes na área da saúde pública causadas pelo alastramento da Covid-19, e por medidas normativas relativas à aquisição de bens e serviços, gerou possibilidades e oportunidades para práticas de corrupção e malversação das verbas públicas em políticas públicas de combate à pandemia no Brasil (COSTA, 2020). A Covid-19 em países em desenvolvimento se tornou geradora de corrupção (RUIZ ESTRADA, 2020).

As medidas e ações adotadas pelo Poder Público no sistema de saúde no enfrentamento urgente da Covid-19, notadamente entre as 1ª e 2ª ondas, entre março de 2020 e junho de 2021, revelaram-se relevantes e necessárias. No entanto a elevada demanda por investimentos na saúde, a exemplo da ampliação de leitos de internação, unidades de terapia intensiva, aparelhos médicos e aquisição de equipamentos de proteção aos profissionais de saúde pública e demais insumos de saúde, e a flexibilização das regras de licitação, ampliaram as possibilidades de malversação de recursos públicos.

O Ministério Público, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), assumiu relevante papel na defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e na defesa da ordem jurídica, sendo munido de ferramentas como o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social⁶. Tal instituição é, conforme artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aos 18 de junho de 2020, expediu recomendação ⁷ aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro estabelecendo critérios de atuação e fiscalização de políticas públicas, partindo do pressuposto de que a efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle, e que não incumbe ao Ministério Público a eleição de políticas públicas, mas sim a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas.

Recomendou o CNMP no artigo 2º, do citado ato o seguinte:

Art. 2º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material. Parágrafo único. Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Embora as recomendações expedidas pelo CNMP não tenham caráter vinculativo, não sendo obrigatória a sua observância, influenciam e servem de parâmetros para nortear

⁵ reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020

⁶ *Id.* Art. 129, III.

⁷ Recomendação Conjunta Presi-CN, nº 02 de 18 de julho de 2020.

a atuação e as medidas a serem adotadas pelos membros do Ministério Público, eis que sujeitos às fiscalizações correicionais por parte da Corregedoria Nacional e Corregedoria-Geral. É notória, na redação da recomendação, o alijamento dos promotores e procuradores de justiça na atuação como atores de formação de agenda pública e de formulação de políticas públicas.

Nesse contexto questionou-se como perguntas de pesquisa: Qual a percepção da corrupção pelos órgãos do Ministério Público com atribuição no combate e repressão da improbidade administrativa na área da saúde de Fortaleza/CE, durante a 1ª e 2ª onda de Covid-19, compreendida entre o período de 17 de março de 2020 a 30 de junho de 2021? Avaliam-se e percebem-se como agentes indutores, proativos e resolutivos das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas?

Para obtenção das respostas, realizamos pesquisa qualitativa mediante questionário estruturado com todos os membros com atribuição na área de improbidade, moralidade e saúde pública na comarca de Fortaleza, incluindo os especialmente designados pelo Procurador-Geral de Justiça para desempenhar tais atribuições em conjunto com os membros titulares, totalizando dezesseis promotores de justiça, bem como perpassamos pelo tipo de pesquisa documental para catalogação da classe e assunto das Notícias de Fato recebidas pelo Ministério Público sobre políticas públicas de saúde, durante o período da 1ª e 2ª onda de Sars-cov-2, especificamente entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, no limite territorial do município de Fortaleza/CE.

Tem-se por Notícia de Fato qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações, conforme definição padronizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁸.

Os objetivo específico da pesquisa foi verificar, na percepção dos membros ministeriais sujeitos da pesquisa, operadores do direito, se as supostas práticas de corrupção narradas nas notícias de fato recebidas teriam prejudicado o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza, bem como identificar a percepção sobre a importância que os sujeitos da pesquisa atribuem à sua atuação no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza.

Para tanto, optou-se pela pesquisa de natureza qualitativa, em razão do objeto pesquisado, por meio de pesquisa documental e de campo.

A pesquisa documental foi elaborada a partir da catalogação por assunto de trezentos e noventa procedimentos de natureza extrajudicial e judicial, cujo assunto se tratava de corrupção e improbidade administrativa, disponibilizados e obtidos pelo banco de dados públicos do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público do Ministério Público do Ceará, no intervalo de 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, delimitação temporal da pesquisa, período que engloba os picos da 1ª e 2ª ondas de Covid-19.

A percepção da corrupção dos sujeitos da pesquisa foi coletada por questionário aplicado por meio da plataforma Google, mediante uso de seus formulários virtuais, os quais foram enviados aos promotores de justiça por *e-mail* e *WhatsApp*. A ferramenta de comunicação social *WhatsApp* foi o canal mais escolhido pelos sujeitos da pesquisa ciência e acesso ao formulário virtual.

O estudo teve como hipótese de pesquisa a seguinte afirmativa: As supostas práticas de corrupção e improbidade administrativa, narradas nas notícias de fato recebidas pelo Ministério Público do Ceará, na percepção dos promotores de Justiça atuantes na referida área, prejudicaram o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza.

⁸ Art. 1º, da Resolução nº 174, de 04 de julho de 2017.

A pesquisa apresentou-se relevante para identificar pontos de equilíbrio ou descompasso entre as medidas adotadas pelos promotores de justiça e a percepção que tiveram da corrupção nas políticas públicas da Covid-19 no intervalo temporal aplicado.

O cotejamento do resultado da percepção da corrupção com ações e medidas adotadas pelos sujeitos da pesquisa teve por escopo a elaboração de proposições ao Ministério Público cearense, voltadas para a construção do seu planejamento estratégico, incluindo temáticas a serem incluídas no curso de formação dos promotores de justiça em estágio probatório.

O trabalho teve como estrutura, além da presente parte inicial, onde foram apresentados os objetivos da pesquisa, a metodologia e os elementos necessários para delimitação do assunto, a seção de desenvolvimento da matéria com a conceituação perfunctória da corrupção e da percepção dividida em subseções, seguida dos dados e resultados da pesquisa e conclusão.

2. A corrupção

Conforme Brei (1996) as maiores divergências entre os vários autores que já se dedicaram ao estudo da corrupção surgem da falta de consenso quanto à conceituação do que seja uma ação corrupta.

O termo corrupção inclui uma enorme diversidade de atos: trapaça, velhacaria, logro, ganho ilícito, desfalque, concussão, falsificação, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros. Isso cria razoável dificuldade para se chegar a uma definição consensual. O fenômeno pode ser observado numa gradação quase infinita. Vai de pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais. Pode ocorrer suborno para a compra de um benefício legalmente previsto - e o que se compra é maior rapidez ou precedência sobre outros interessados -, como pode haver compra de um benefício ilegal. A natureza da ação, suas consequências e a punição prevista serão totalmente diferentes. (BREI, 1996, p.02)

Joseph Nye (1967, apud MIRANDA, 2018) conceitua corrupção como um desvio de comportamento formal das atribuições de um cargo público em benefício privado, da seguinte forma:

Corrupção é o comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer. (NYE, 1967 apud MIRANDA, 2018, p. 241)

Zaffaroni (1990, p. 371) define da seguinte forma:

Por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtêm incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda.

Para Key, um dos primeiros cientistas acadêmicos a definir corrupção, (1936 apud MIRANDA, 2018, p. 239) a corrupção pode ser definida como o “controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando tirar proveito pessoal ou partidário. Tal proveito [...] pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos.”.

A classificação dos tipos de conceito de corrupção, conforme Heidenheimer (1970) e Gibbons (1990), pode ser obtida sob o prisma do mercado, do interesse público, das leis e normas e da opinião pública.

Heidenheimer separa os conceitos em três. O primeiro deles é um conceito centrado no *ofício público* (também chamado de *definição legalista*): de acordo com esse tipo de definição, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros. Segundo, um conceito centrado no *mercado*: de acordo com este tipo de definição o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal. Terceiro, um conceito centrado na *ideia de bem público*: de acordo com este tipo de definição uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. Por fim, Gibbons (1990) propõe um quarto tipo de conceito: um conceito baseado na *opinião pública*, ou seja, parte-se da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público. (MIRANDA, 2018, p. 239-240)

Delimitar as categorias de corrupção é criar grupos dentro da definição de corrupção, segundo Miranda (2018), de forma que tais subclasses permitam compreender a visualização do fenômeno com formas e contornos, ajudando a estabelecer critérios de necessidade e suficiência da conceituação e suas razões e objetivos ao serem definidas. Para os propósitos deste artigo revisamos o conceito de corrupção pela opinião pública e pelo ordenamento jurídico-normativo.

A corrupção centrada na opinião pública, proposta por Gibbons (1990) adota a ideia de que o conceito de corrupção é compreendido, percebido e delimitado com êxito pelo público. Tal definição de corrupção, baseada em expressões da opinião pública, possui natureza social e foi objeto de estudos empíricos dos quais se destaca o de Heidenheimer (1970), que assevera que grande parte das ações consideradas corruptas por juízos externos e internos ao sistema político são variantes de operações de permutas, de forma que a depender do método empregado tais negociações criam múltiplos níveis de compromisso entre as partes. O suborno é considerado a fórmula de corrupção mais recorrente por estabelecer uma obrigação própria por parte do servidor público.

Conforme Brei (1996) “quanto mais uma troca política se assemelha a uma troca social, mais difícil é classificá-la em termos de corrupção.” (BREI, 1996, p. 71). Já para Heidenheimer (1970 apud BREI, 1996):

[...] embora certos comportamentos possam ser considerados corruptos por alguns cidadãos conscientes das normas oficiais, o compartilhamento desse ponto de vista por outros cidadãos se dá em vários graus. Alega-se, porém, que, se a grande maioria da comunidade discorda nas avaliações, a ação não é ali considerada corrupta. Esse é o problema da avaliação normativa, que ele aborda em três conceitos sintéticos:

- corrupção negra: a que público e elite, por maioria e consenso, julgam, em tese, condenável e desejam ver punida por questão de princípio;

- corrupção branca: a que a maioria do público e da elite considera tolerável, não apoiando firmemente a necessidade de sua punição;
- corrupção cinza: a que indica que alguns elementos, usualmente elites, podem querer ver a ação punida e outros não. É possível, ainda, que a maioria seja ambígua.

O último tipo é considerado pelo autor o mais difícil de definir e detectar e, potencialmente, o mais destrutivo para o sistema democrático. Não raro os políticos transpõem, em nome do interesse público, a indistinta linha divisória entre a corrupção cinza e a negra. (HEIDENHEIMER, 1970 *apud* BREI, 1996, p. 71).

A *corrupção cinza* conceituada por Heidenheimer (1970, *apud* BREI, 1996) como aquela que indica que as elites, usualmente, podem ou não almejar a punição, é considerada por Brei (1996) como a mais difícil de definir, identificar e é potencialmente destrutiva para a democracia.

Tal conceito de corrupção revelou-se presente nos meandros da Operação Lava Jato, que na tentativa de resolver a crise política acabou por fomentá-la (BELLO; CAPELA; KELLER, 2021).

Além de Heidenheimer (1970), Perters e Welch desenvolveram trabalhos em semelhante tipo de estudo procurando aprimorar uma metodologia que possibilitasse maior grau de fidedignidade com a realidade. O trabalho apresentado por Heidenheimer, segundo citados pesquisadores que lhe sucederam, classifica atos politicamente corruptos num sentido geral, porém são insuficientes para compreender as variações nas percepções de gravidade ou aceitação da corrupção.

Propõem Peters e Welch (1978 *apud* BREI, 1996, p. 72) que “as diferenças de julgamento sejam explicadas pela análise dos elementos componentes, aparentemente incluídos em todo ato político de natureza corrupta”, sendo eles a posição e o papel do funcionário público envolvido; o favor prestado pelo funcionário; o pagamento recebido pelo funcionário; e o autor do pagamento ou recebedor do favor prestado.

Para os citados autores, identificar “que componentes são mais importantes na determinação da corruptibilidade é uma questão não respondida pelo estudo e, portanto, ainda pesquisável” (PETERS; WELCH, 1978 *apud* BREI, 1996, p. 72). Defendem que a conceituação por esses elementos é aplicável em qualquer definição de corrupção, seja ela a baseada na opinião pública, nas regulações formais legais ou no interesse público, em razão de tais componentes integrarem essencialmente qualquer ato corrupto. O esquema de componentes para referidos autores é capaz de fornecer a explicação e a estrutura de desenvolvimento dos estudos comparados em âmbito transnacional.

Gibbons (1985 *apud* BREI, 1996), após Peters e Welch, desenvolveu seu estudo de definição de corrupção à luz da compreensão dos cidadãos, afirmando que “o conceito tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público e permitem uma análise complexa à luz da opinião pública. Desse tipo de análise, adviriam subsídios para o melhor entendimento do conceito e seu significado.” (GIBBONS, 1985 *apud* BREI, 1996, p. 72).

Algumas variáveis independentes tais como a idade, sexo, preferência por partido, grau de escolaridade podem alterar ou ampliar a compreensão e podem servir de alicerce quanto ao porquê de certas percepções de corrupção. Os componentes da corrupção política podem servir para definir o que é um ato corrupto, no entanto, esses componentes não se confundem com os tipos de corrupção.

Os tipos de corrupção podem ser apresentados pelo grau de desenvolvimento, pelo status dos atores envolvidos, pelos tipos de recompensas oferecidas, pela seletividade dos incentivos, pelo local ou área da atividade e pelo nível de condenação (GIBBONS, 1985 *apud* BREI, 1996, p. 71).

O clientelismo, a compra de votos, o curral eleitoral ou apadrinhamento, o suborno, a extorsão, o conflito de interesses, o nepotismo, o tráfico de influências, arrecadação financeira e doação de valores para partidos são, para Gibbons (*apud* BREI, 1996),

considerados atos potencialmente corruptos. Referido pesquisador concluiu seu trabalho, com base na análise da literatura, apontando que o relacionamento entre os tipos de corrupção e as dimensões por ele propostas revelam que as pessoas percebem a corrupção como sendo um fenômeno comum, desnecessário, importante e antidemocrático.

Johnston (1986 *apud* BREI, 1996) desenvolveu outra linha de pesquisa de natureza exploratória, sem usar como base as pesquisas anteriores supracitadas.

Ele analisa as concepções populares de corrupção, começando por identificar, com relação às políticas americanas, diferenças e conflitos no conceito do que é considerado certo e errado. Parte do pressuposto de que os quadros idealizados dos processos políticos não são a única influência na definição social de corrupção. Políticas e planejamento político são palavras distantes para a maioria das pessoas. Portanto, não é certo que a maioria dos cidadãos tenha idéia clara e consistente sobre o papel do governo nessas atividades. Ao contrário, quando ações governamentais questionáveis vêm à luz, as pessoas recorrem à própria experiência diária e à sua realidade doméstica para formar o julgamento. A crença de que o governo poderia ser feito de gente como nós pode levá-los a relaxar tais julgamentos nesses casos. Conclui Johnston que as pessoas comuns aplicam o termo corrupção a uma grande variedade de atividades. Suas reações vão da irritação à gozação, passando pelo cinismo e a resignação. Os julgamentos são complexos e contraditórios, mas envolvem invocação de valores e tradições profundamente enraizadas na cultura política americana. Nesse sentido, corrupção é o que o povo pensa que é. O resultado não é, pois, um conjunto claro de distinções, mas um espectro de julgamentos levemente graduados, refletindo padrões de certo e errado. (BREI, 1996, p.73).

Dolan, Mckeown e Carlson (1988 *apud* BREI, 1996, p. 73) deram continuidade na busca de uma metodologia mais adequada sobre a opinião pública a respeito da corrupção, concluindo em sua pesquisa, que “a corrupção explicita um problema de grau de desvio, variando, num *continuum*, de grave (prejudicial e disfuncional) a aceitável, se não permissível”.

Múltiplas palavras da língua portuguesa expressam corrupção: adulteração, desvirtuação, deturpação, degradação, deterioração, putrefação, degeneração, desmoralização, destruição, imoralidade, indecência e improbidade (GARCIA; ALVES, 2008).

No entanto, do ponto de vista legal e normativo a corrupção é apenas uma das facetas do ato de improbidade. A improbidade, sob o prisma legal, tem espectro de maior amplitude, e engloba condutas que ultrapassam a epígrafe dos atos de corrupção. A corrupção seria, sob a ótica normativa, a espécie do gênero improbidade.

Para o desenvolvimento da pesquisa não se tratou a corrupção apenas sob o aspecto criminal da conduta, pois para o senso comum o termo corrupção é mais usual, popular e de compreensão mais fácil do que o termo improbidade administrativa. A palavra corrupção é, aos olhos da coletividade, o termo aglutinador mais adequado das condutas deletérias da função pública e da coisa pública.

Corrupção, para o Direito Penal brasileiro, é crime previsto nos artigos 317 e 333, do Código Penal. A corrupção passiva é conduta que se encontra tipificada como solicitar ou receber vantagem ou promessa de vantagem indevidas para si ou para outrem. A corrupção ativa é o ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público com o objetivo de determiná-lo a praticar, deixar de praticar ou atrasar um ato de ofício.

A Lei de Improbidade Administrativa⁹ (BRASIL, 1992), que dispunha sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, foi alterada pela Nova Lei de Improbidade Administrativa¹⁰ (BRASIL, 2021), modificando definição e sanções às condutas ímprobas.

Sob a ótica normativa, consideram-se atos de improbidade administrativa, e neles compreendidos e inseridos os atos de corrupção, aqueles que importam em: enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, na forma dos artigos 9º, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992).

Tais atos são legalmente definidos da seguinte forma: a) o enriquecimento ilícito como sendo aquele ato intencional obtido por qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do cargo, do mandato, da função, do emprego ou da atividade; b) a lesão ao erário aquela praticada por meio de qualquer ação ou omissão intencional que enseje efetiva e comprovadamente perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; e c) atos atentatórios contra os princípios da Administração Pública a ação ou omissão dolosa, ou seja intencional, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade e de legalidade.

Antes do advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa¹¹ (BRASIL, 2021) enriquecimento ilícito constituía em auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, função, emprego ou atividade em entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais. Após a vigência da referida lei o enriquecimento ilícito só se configura se a obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida for praticada de forma dolosa, ou seja, com a intenção de produzir um resultado lucrativo e prejudicial ao erário.

Assim, a adequação à definição legal passou a exigir um elemento subjetivo que depende de prova para efeito de eventual sentença judicial condenatória, sob pena de não se configurar em ato reprovável.

Os atos que causam lesão ao erário e que importam em violação aos princípios da Administração Pública também sofreram alteração em seu conceito normativo, com a aprovação, publicação e vigência da Nova Lei de Improbidade. (BRASIL, 2021).

As ações ou omissões culposas que causam lesão ao erário, ou seja, aquelas decorrentes de imprudência, imperícia e negligência do autor, deixaram de ser consideradas atos de improbidade administrativa, de forma que apenas as condutas dolosas que ensejam, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas ou privadas que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais são consideradas reprováveis e passíveis de sanção pelo legislador brasileiro.

Igual tratamento foi adotado pelo legislador brasileiro ao redefinir que apenas as ações ou omissões dolosas que violem os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade são reprováveis, de forma que as condutas culposas, aquelas não intencionais, deixaram de ser legalmente consideradas como atos de improbidade e corrupção.

Os autores de atos de improbidade administrativa estão sujeitos às sanções administrativas de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, as quais não se confundem e nem

⁹ Lei nº 8.429, de 02 de julho de 1992

¹⁰ Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021

¹¹ Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

substituem as sanções penais, conforme comando explícito previsto no parágrafo 4º, do artigo 37, da Constituição Federal.

A Nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei nº 8.429/92, não aprimorou nem fortaleceu o controle da proteção do patrimônio público. As modificações foram feitas sem interlocução ou diálogo com a sociedade e sem integração plena entre os comandos constitucionais republicanos e a legislação ordinária. (BERCLAZ, 2022).

Uma das mudanças legislativas com a nova Lei, foi a extinção da improbidade administrativa culposa, aquela praticada com imperícia, imprudência e negligência. Tal alteração foi um retrocesso, pois a improbidade passou a se configurar somente nas condutas praticadas com dolo explícito. O legislador não poderia adotar tal postura sem ter tido a cautela de, ao menos, criar uma espécie de dolo próprio do direito administrativo, um dolo normativo que poderia ser extraído do tipo de comportamento do agente público ou particular que praticasse ou concorresse com o ato de improbidade.

Se as “regras do jogo” já não eram boas e, em geral, não permitiam resultados adequados, é possível dizer que houve uma proposital bagunçada legislativa no “tabuleiro” para a “sorte” de quem malversa ou mesmo desvia dinheiro público e para o “azar” de quem se preocupa com isso, em especial a sociedade brasileira, que ainda espera uma melhor, mais controlada e transparente República. Tem-se um cenário e que não apenas a *percepção*, mas a *exposição* à corrupção, exige uma tomada de consciência não apenas social, mas também de parte das instituições encarregadas de preveni-la e combatê-la como dever de ofício, como é o caso do Ministério Público. (BERCLAZ, 2022, p. 138-139)

As práticas de corrupção e improbidade que causam prejuízo ao erário são as que mais geram reflexos prejudiciais na implementação das políticas públicas, sendo sensíveis nos cofres públicos e no dia a dia dos cidadãos usuários dos serviços básicos de atendimento ao sistema público de saúde.

O contato direto com os reflexos das práticas de corrupção, vivenciados pelos usuários do sistema público, e levados ao conhecimento dos promotores de justiça, por meio das notícias de fato encaminhadas ao Ministério Público pelos cidadãos, contribuem para uma percepção mais apurada sobre o fenômeno pesquisado.

3. Percepção da corrupção

Conforme Silva (2017), tanto a filosofia antiga quanto a moderna, no seu sentido mais clássico, consideravam a percepção como um auxiliar muito precário e até prejudicial ao processo cognitivo, em decorrência da experiência humana, muitas vezes intensa e dramática, de que a percepção pode gerar um engano, seja pela visão, pela audição ou por outros sentidos que definem a maneira pela qual as coisas são percebidas, de forma a exigir uma correção racional pelo intelecto, por aparatos teórico-científicos que poderiam aproximar mais os seres humanos das coisas.

Tal posicionamento filosófico tradicional pautado no intelectualismo, foi apontado por Merleau-Ponty (1999) no século XX como um privilégio que foi dado ao intelecto sem que isso fosse devidamente justificado. Referido autor compreende que quando estamos no mundo ainda sem nenhuma ideia pré-concebida, o que nos influi e nos toca mais é a percepção que temos das coisas, captadas pela sensibilidade e não o pensamento elaborado acerca das coisas, sendo a percepção o nosso primeiro contato com o mundo do ponto de vista cultural, psicológico e relacional com as coisas e com os outros seres humanos.

A relação do ser humano com o mundo é percebida primordialmente pela sensibilidade para depois ser tratada no intelecto num pensamento elaborado e voltado para o conhecimento teórico.

Para Merleau-Ponty (1999) buscar a essência da percepção é declarar que a percepção é não presumida verdadeira, mas definida por nós como acesso à verdade.

Assim, “não é preciso perguntar-se se nós percebemos verdadeiramente um mundo, é preciso dizer, ao contrário: o mundo é aquilo que nós percebemos.” (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 13-14).

Afirma, o citado pensador, que não é preciso se perguntar se nossas evidências são mesmo verdades, ou se, por um vício de nosso espírito, aquilo que é evidente para nós não seria ilusório com referência a alguma verdade em si.

[...] se falamos de ilusão, é porque reconhecemos ilusões, e só pudemos fazê-lo em nome de alguma percepção que, no mesmo instante, se atestava como verdadeira, de forma que a dúvida, ou o temor de se enganar, afirma ao mesmo tempo nosso poder de desvelar o erro e não poderia, portanto, desenraizar-nos da verdade. Nós estamos na verdade, e a evidência é ‘a experiência da verdade’. Buscar a essência da percepção é declarar que a percepção é não presumida verdadeira, mas definida por nós como acesso à verdade. [...] O mundo é não aquilo que eu penso, mas aquilo que eu vivo; eu estou aberto ao mundo, comunico-me indubitavelmente com ele, mas não o possuo, ele é inesgotável. “Há um mundo”, ou, antes, “há o mundo”; dessa tese constante de minha vida não posso nunca inteiramente dar razão. Essa facticidade do mundo é o que faz a *Weltlichkeit der weil*, o que faz com que o mundo seja mundo, assim como a facticidade do Cogito não é nele uma imperfeição, mas, ao contrário, aquilo que me torna certo de minha existência. (MERLEAU-PONTY, 1999, p. 14).

Assim, para Merleau-Ponty (1999) a percepção é o contato imediato do ser humano dotado de sentidos com o mundo e que a verdade não decorre diretamente do intelecto racional. Dessa forma, para se buscar a origem do conhecimento e do modo de existir humano, necessário se faz retornar ao estágio da percepção, da pré-reflexão.

A percepção não é uma construção, mas um modo de sentir o mundo. A vida humana não é integralmente refletida como se toda ação e decisão humana fosse obra de decisões derivadas do intelecto, logo essa vida pré-reflexiva e pré-intelectual é essencialmente originária, devendo ser um conhecimento que deveria gozar de prioridade e ter o status de superioridade sobre o conhecimento elaborado baseado na razão, pois o que é dado diretamente ao ser humano pode trazer uma verdade muito mais efetiva e autêntica, por ser originária, do que aquilo que é construído através intelecto. (SILVA, 2017).

4. Dados e resultados da pesquisa sobre percepção da corrupção

Submetemos os questionários estruturados aos sujeitos da pesquisa mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, os quais foram convidados a participar como voluntários.

O formulário foi submetido a todos os Promotores de Justiça com atribuição na defesa do patrimônio público e moralidade administrativa, saúde pública de Fortaleza, seja em razão de serem titulares de promotorias de justiça com atuação nesta área, seja em razão de terem sido designados para atuação em conjunto com os membros titulares pelo Procurador-Geral de Justiça, bem como ao próprio Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará, totalizando inicialmente dezessete sujeitos de pesquisa.

O objetivo da pesquisa foi identificar a percepção de corrupção/improbidade administrativa dos referidos promotores de justiça e do Procurador-Geral de Justiça à luz das notícias de fato recebidas e procedimentos extrajudiciais instaurados durante a 1ª e 2ª ondas de Covid-19, entre março de 2020 a junho de 2022.

A identidade dos promotores de justiça sujeitos da pesquisa não foi revelada na dissertação.

Todos os participantes se submeteram à pesquisa como voluntários, sem nenhuma contraprestação, vantagem ou pagamento de qualquer natureza. Os questionários não contiveram qualquer identificação nominal dos respondentes ou participantes, exceto o termo de consentimento.

Participaram da pesquisa dezesseis promotores de justiça, o que corresponde ao total de membros do Ministério Público cearense com atribuição na defesa do patrimônio público, moralidade administrativa e saúde pública de Fortaleza, incluindo titulares de promotorias de justiça com atuação nesta área, e os agentes ministeriais especialmente designados para atuação em conjunto com os membros titulares pelo Procurador-Geral de Justiça.

Conforme informação prestada pelo Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa do Ministério Público do Ceará, entre março de 2020 e junho de 2021, o total de 390 procedimentos de natureza extrajudicial e judicial, envolvendo o assunto malversação de verbas públicas, durante o enfrentamento da Covid-19 foram instaurados pelo Ministério Público no território do Estado do Ceará, assim classificados e quantificados: inquéritos civis públicos: 23; procedimentos preparatórios: um; notícias de fato: 128; procedimentos administrativos: 232; Ações Civis Públicas: três; ações civis públicas sobre corrupção e improbidade administrativa: duas; medida cautelar penal: uma.

As referidas classes citadas, são definidas conforme taxonomia do Conselho Nacional do Ministério Público (2022).

Deste total de 390 procedimentos identificamos 25 procedimentos versando sobre corrupção de verbas públicas e improbidade administrativa relativos ao município de Fortaleza/CE.

Todos os procedimentos ministeriais não gravados com restrição ou sigilo podem ser consultados por meio de pesquisa no Sistema de Automação do Ministério Público do Ceará (SAJ-MPCE) mediante acesso no link

<http://www.mpce.mp.br/servicos/consulta_processos/servicos-saj-mp/consultar-processos-saj-mp/>.

A ação de improbidade administrativa, ajuizada pelo Ministério Público na Comarca de Fortaleza/CE¹², versava sobre contratação de três veículos de comunicação, com dispensa de licitação e de qualquer seleção pública, para a veiculação publicitária de matérias objetivando informar a população sobre as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19, em decorrência de atos praticados por quatro agentes públicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

É importante destacar que durante a pesquisa documental, levantamento dos dados e separação por assunto, identificamos grande quantidade de reclamações que se insurgiam contra a precariedade da execução de políticas públicas de prevenção e combate à Covid-19, das quais destacamos amotinamento de presos em face de reforma física de estabelecimento penal durante picos de ondas de contágio com aglomeração de detentos em cela, sem observância de distanciamento mínimo; descarte irregular de lixo hospitalar de hospital de campanha construído com dispensa de licitação para atendimento de casos de Covid-19; reclamação de surto de contaminação entre servidores públicos operários da Secretaria de Obras do município; insuficiência de fiscalização nos estabelecimentos

¹² Proc. nº 0607983-58.2020.8.06.0001, em trâmite perante a 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza/CE

comerciais com relação à disponibilização de insumos de prevenção de transmissão, álcool gel 70% e redução da capacidade máxima de pessoas por ambiente.

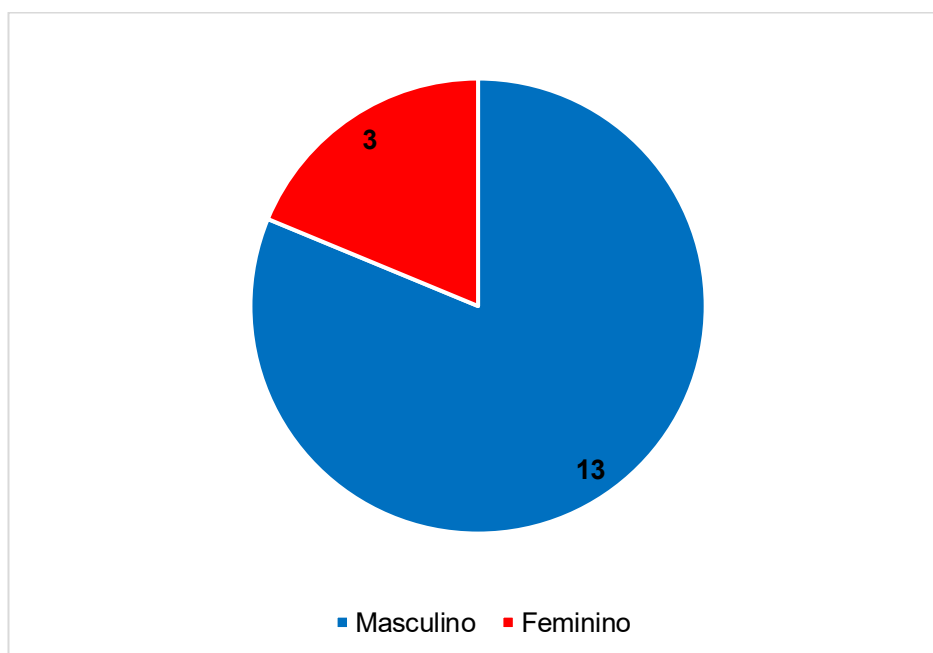
O questionário estruturado submetido aos sujeitos da pesquisa, via formulário virtual, por meio da plataforma Google foi composto por três partes: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para preenchimento do nome do entrevistado, nome este não revelado no resultado da pesquisa, com declaração de leitura e anuência obrigatória; um bloco de perguntas socioeconômicas de respostas obrigatórias e a última parte contendo perguntas sobre a percepção pessoal do entrevistado sobre a corrupção na rede pública de saúde de Fortaleza entre as 1ª e 2ª ondas de Covid-19.

Para o desenvolvimento deste artigo apenas as perguntas relativas ao gênero, tempo de carreira ministerial e percepção da corrupção foram utilizadas.

Todos os dezesseis órgãos de execução do Ministério Público sujeitos da pesquisa aceitaram participar do estudo, subscrevendo o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declarando tê-lo lido e com ele concordado mediante marcação na opção sim do referido documento, juntamente com as perguntas do questionário.

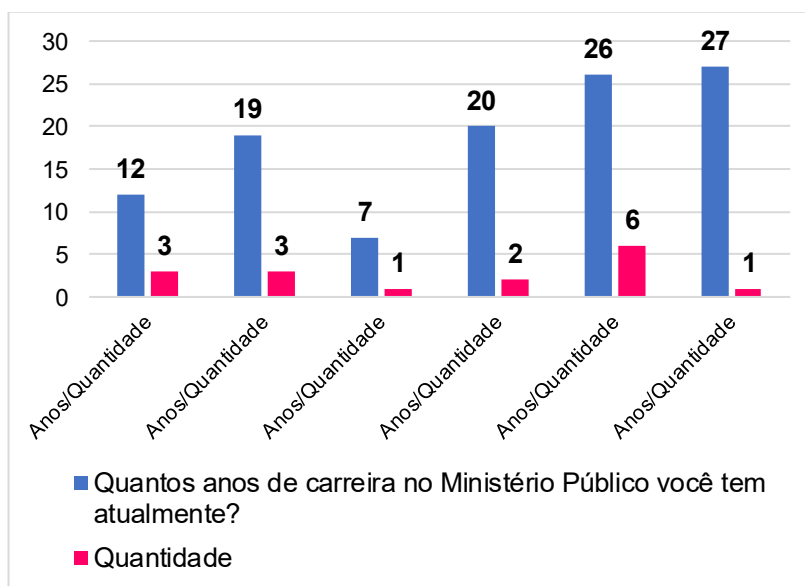
Os dados obtidos mediante formulário estruturado submetido aos sujeitos da pesquisa revelaram que os promotores de justiça que atuam na área da saúde e de combate à improbidade administrativa e moralidade pública são majoritariamente do sexo masculino, sendo treze homens e três mulheres. Tal dado revela o perfil preponderantemente masculino dos membros ministeriais atuantes na referida matéria com sub-representação de gênero feminino.

Figura 1 – Gráfico de dados socioeconômicos – Sexo dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelo autor.

**Figura 2 - Gráfico de dados socioeconômicos -
Anos de carreira no Ministério Público**



Fonte: Elaborado pelo autor.

A percepção da corrupção, objeto da pesquisa, foi assim questionada e submetida aos entrevistados: Qual das opções abaixo considera ser a mais importante para ser um bom cidadão? (marque até três opções) Opções de resposta: respeitar as leis; colocar o interesse público acima do interesse privado; informar-se sobre a vida política, tornar-se ativo na política; pagar todos os seus impostos; pertencer a associações; votar em todas as eleições; manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos; Em sua percepção, o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa? Opções: sim, não; Em sua percepção, a atuação do Ministério Público, no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza? Opções: sim, não.

Constatou-se que os sujeitos da pesquisa entrevistados consideram que, para ser um bom cidadão, colocar o interesse público acima do interesse privado, manter-se vigilante, fiscalizar as ações dos gestores públicos e respeitar as leis são as opções mais eficazes para atingir o objetivo da probidade no exercício da cidadania.

Respeitar as Leis foi a opção de dez dos dezesseis promotores de justiça entrevistados.

Tal dado aponta uma possível tendência positivista e legalista dos entrevistados, sem, contudo, afastá-los de consciência crítica na produção de justiça e paz social já que os resultados revelaram também que os sujeitos da pesquisa consideram ser relevantíssimo colocar o interesse público acima do privado.

Referido resultado evidencia que os sujeitos da pesquisa compreendem a corrupção pelo seu conceito legal. No entanto, tal fenômeno aparenta ser algo mais complexo do que supõe a ótica positivista com base nas normas e ordenamentos estatais.

O ideal de justiça, bem como aquilo que deve ser considerado justo numa contenda, não deve ser inflexivelmente vinculado aos ditames e previsões legais. A produção de justiça envolve a possibilidade de se libertar do exagerado cientificismo positivista quando tal postura se fizer necessária para a pacificação social (MARQUES NETO, 2001).

Tornar-se ativo na política, por outro lado, foi a resposta/opção de apenas dois dos dezesseis entrevistados. Tal resultado revela que os membros do Ministério Público questionados não consideram tornar-se ativos na política por ativismo político ou por meio de candidatura a um mandato. Informar-se sobre a vida política foi a resposta de apenas

três dos dezesseis membros do Ministério Público cearense questionados. Tal postura encontra correspondência e adequação à vedação à capacidade eleitoral passiva dos membros do Ministério Público imposta pela Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004, segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula, que além de outras providências alterou o art. 128, §5º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal para proibir a atividade político-partidária por promotores de justiça, procuradores de justiça e procuradores da República de forma a tentar afastar as influências políticas de suas ações e impedi-los de concorrer a cargos eletivos.

Pagar todos os impostos para se tornar um bom cidadão foi a opção de apenas três sujeitos da pesquisa, o que revela que os promotores de justiça questionados atribuem baixa relação entre a contribuição tributária e a função social do tributo.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu preâmbulo, instituiu o Estado Democrático, por meio dos representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para assegurar o bem-estar, o exercício dos direitos sociais e individuais, o desenvolvimento, a igualdade, a segurança, a liberdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna. Assim, os tributos, como fonte de recursos do Estado, devem ser utilizados para garantir o alcance dessas metas estabelecidas no preâmbulo da Constituição Federal.

No entanto, a pesquisa revela que os promotores de justiça entrevistados, tendo a percepção da presença da corrupção e da improbidade administrativa, em narrativas de notícias de fato e representações de desvios do erário e do dinheiro público arrecadado, por agentes públicos na implantação de políticas públicas, não compreendem ser o pagamento de todos os tributos um padrão de exercício de cidadania, revelando perceberem os tributos apenas em sua função arrecadatória.

Embora a liberdade associativa, sua criação e permanência sejam direitos e garantias constitucionais fundamentais, previstas no artigo 5º da Constituição Federal, (BRASIL, 1988), protegidas como cláusulas pétreas pelo artigo 60, §4º, inciso IV, por não se encontrarem no rol dos temas sujeitos à deliberação por proposta de emenda tendente a aboli-las, nenhum dos entrevistados afirmou ou reconheceu que pertencer a associações seja uma opção importante para exercício da cidadania.

Referida garantia fundamental é um direito coletivo, voluntário, de exercício de objetivo comum e natureza limitadora da atuação do Estado¹³, cabendo ao Ministério Público, por expressa previsão constitucional¹⁴ (BRASIL, 1988), a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses coletivos e fiscalização das associações.

Para Machado e Negri (2012, p.43-44), a liberdade associativa sugere enlace entre relações privadas e democracia e tensão entre o interesse público e o privado.

Ao tentar acomodar em sua tutela tanto a vontade individual quanto a coletiva, a liberdade associativa anuncia uma tensão que demanda cautela, seja na sua compreensão teórica, seja na sua aplicação aos casos práticos. O que se nota no Brasil, é um injustificável desinteresse doutrinário sobre o tema, o que compromete a sua compreensão teórica; somado a uma aplicação prática descuidada dessa liberdade, ora voltada a uma tutela exclusivamente individualista, ora mistificando a vontade coletiva de dado agrupamento social.

¹³ Alexy Tocqueville ao excursionar pelos Estados Unidos da América, em 1831, sob o pretexto de examinar as instituições penitenciárias norte-americanas, encantou-se com tal característica do instituto, elaborando a obra *A Democracia na América*.

¹⁴ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Tal constatação, por ter reflexos no tema corrupção e improbidade administrativa, sugere e é indicativa de proposição de inclusão do assunto liberdade associativa e suas implicações na atuação ministerial no curso de formação para os promotores de justiça em estágio probatório pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará.

Votar em todas as eleições não foi considerada como prática importante para ser um bom cidadão, sendo resposta de apenas três dos dezesseis sujeitos da pesquisa. Por outro lado, manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos foi considerado como importante para se tornar um bom cidadão por onze membros pesquisados. Tais dados talvez revelem uma tendência, entre os entrevistados, de maior valorização de democracia participativa em relação à representativa.

José Afonso da Silva (2000, p. 145) afirma que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.” (SILVA, 2000, p. 145).

No entanto, a democracia participativa possui maior abrangência, pois compreende participação universal mediante formas variadas e ferramentas de ampliação de espaços de participação da sociedade nos atos da administração pública e nas decisões políticas (MACEDO, 2008), dentre elas o orçamento participativo. Relevante destacar a seguinte análise de Macedo (2008) sobre os pilares da democracia participativa:

Na democracia participativa, as eleições livres, os partidos de oposição, a liberdade de imprensa, o instituto da representação, os institutos clássicos da democracia direta e a previsão constitucional de um estado democrático são apenas pilares, elementos, de uma estrutura democrática participativa. Para concretizá-la, há de existir efetiva participação em todo o processo decisório e em todas as atividades do estado, num verdadeiro exercício de cidadania. (MACEDO, 2008, p. 186).

A baixa escolha da opção “votar em todas as eleições” para eleição de representantes políticos e o alto percentual e opção pela alternativa “manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores políticos”, como fundamentais para o exercício da cidadania retrata uma democracia de viés participativo compreendida pelos entrevistados. Conforme Bonavides (2001):

[...] democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização. (BONAVIDES, 2001 p.19)

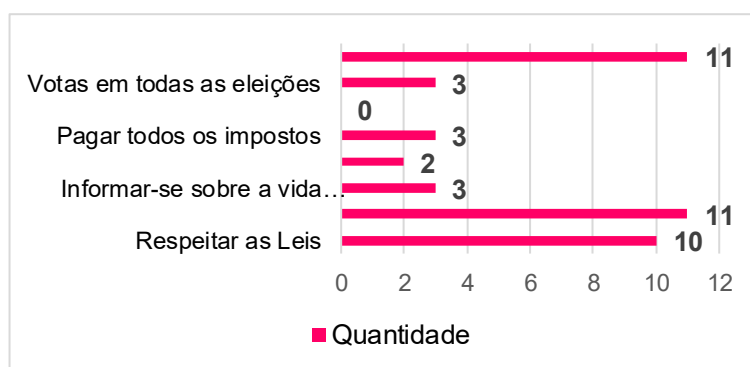
O atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza, na percepção dos membros do *parquet* pesquisados, foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa. Os dados obtidos revelaram que quatorze dos dezesseis sujeitos da pesquisa responderam afirmativamente à seguinte pergunta: Em sua percepção, o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa?

Apenas dois dos dezesseis dos promotores de justiça questionados tiveram a percepção de que as supostas práticas de corrupção narradas nas reclamações, notícias de fato e procedimentos extrajudiciais recebidos não prejudicaram o atendimento à demanda de saúde pública relacionada à pandemia de coronavírus.

Na percepção dos entrevistados, a atuação do Ministério Público no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19, foi importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, tendo catorze dos 16 sujeitos da pesquisa, respondido sim à pergunta e apenas dois, respondido negativamente.

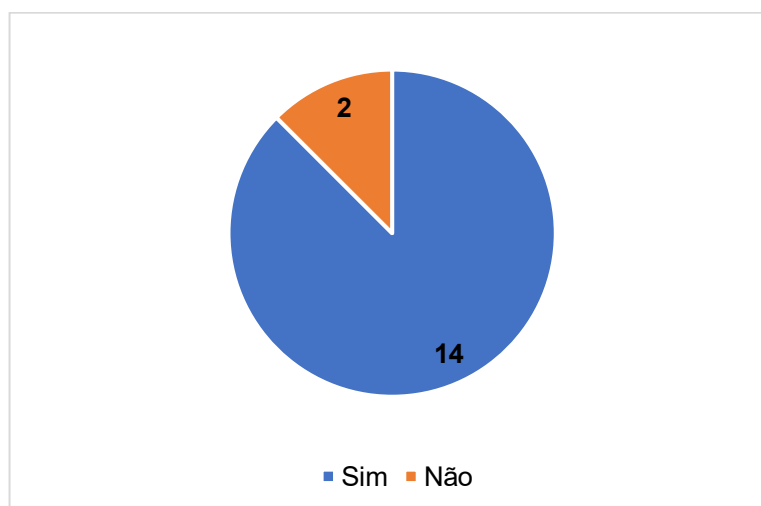
Conforme relatório de atividades publicado na página do Ministério Público do Ceará (2022), diversas ações foram adotadas pela instituição durante a 1ª e 2ª ondas de Covi-19, a exemplo de reuniões de grupo de trabalho e recomendações, impactando na formação da agenda de políticas públicas de saúde durante referidos picos de pandemia de coronavírus.

Figura 3 - Opções consideradas importantes para ser um bom cidadão



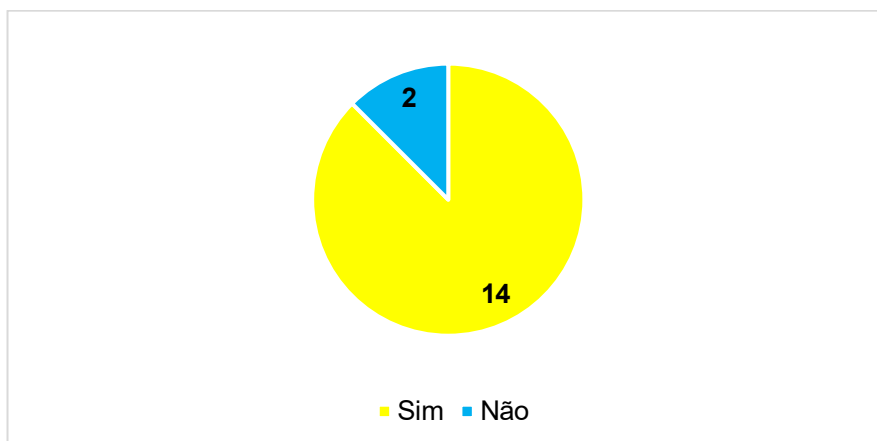
Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 4 - Percepção da corrupção e prejuízo do atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 5 – Percepção da importância da atuação do Ministério Público no Combate à corrupção relativa à Covid-19 e na formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os relatos de malversação de verbas públicas e de gestão fraudulenta contidos nas notícias de fato, encaminhadas pelo público em geral aos sujeitos da pesquisa, em razão do cargo que estes exercem, tendem a ser consideradas e percebidas como corrupção negra, à luz do grau de censura sintetizada por Heidenheimer (1970), pois por maioria e consenso julgam, em tese, reprovável e punível.

O tempo de carreira dos sujeitos da pesquisa não causou alteração na percepção, pois quatorze dos dezesseis sujeitos da pesquisa tiveram a percepção de ter havido corrupção na implementação das políticas públicas de atendimento aos pacientes, prevenção e combate à Covid-19, entre 17 de março de 2020 e 30 de junho de 2021, na cidade de Fortaleza. A existência de apenas dois sujeitos da pesquisa do sexo feminino não possibilitou uma análise da percepção da corrupção em razão do gênero.

Traços discretos de mandonismo, estruturas oligárquicas e personalizadas de poder local com controle sobre recursos estratégicos de domínio de opinião pública por meio de veículos de comunicação, e patrimonialismo com viés de forma de dominação na qual os dominadores fazem com que os dominados acreditem na vontade daqueles (FAORO, 2001), puderam ser identificados na narrativa dos fatos contidos na ação de improbidade e na ação civil pública ajuizadas pelos sujeitos da pesquisa, na conduta imputada, em tese, aos réus.

O conceito jurídico-normativo de corrupção aparenta ter exercido importante influência nas medidas adotadas pelos pesquisados durante a atuação de prevenção e combate à corrupção e na percepção da corrupção durante a primeira e segunda ondas de Covid-19 na comarca de Fortaleza, conforme se extrai da seguinte informação acrescentada no final do questionário por um dos sujeitos:

houve a instauração de procedimentos preparatórios para a fiscalização do gasto público durante o período de pandemia, principalmente no que concerne a obra e gestão do “Hospital de Campanha” que foi construído no Estádio Presidente Vargas”. Foram realizadas, juntamente com os demais promotores de Justiça, coletas de documentos, inspeções em órgãos públicos, audiências. Posteriormente, com o grande lastro probatório carreado com ilícitos graves na esfera cível e penal, foram instaurados inquéritos civis, bem como remetidas cópias integrais para as promotorias de Justiça do Patrimônio Público de Fortaleza, e para as promotorias de Justiça Criminais de Fortaleza, as quais iniciaram suas investigações já com grande arcabouço de provas amealhados. (grifamos).

Merece destaque, também, a observação registrada por um dos membros ministeriais questionados sobre o método e a importância atribuída pelo membro do Ministério Público ao sopesar que “não se mede o trabalho ministerial de combate à corrupção somente com a quantidade de ações ajuizadas, mas também pela fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelos gestores públicos”, ponderando, inclusive, a quantidade de informações publicadas e movimentadas nas redes sociais.

Tal dado é importante para a pesquisa da percepção da corrupção, já que a percepção sobre tal fenômeno não se baseia na quantidade de ações de corrupção e de improbidade ajuizadas, mas na sensação de corrupção que os sujeitos da pesquisa têm, embora se reconheça que o alto índice de percepção da corrupção devesse guardar relação com a alta quantidade de medidas judiciais adotadas.

Considerações finais

A corrupção e a improbidade administrativa, conceituadas e tipificadas pelas normas, sofrem alterações ao longo dos anos e são diretamente influenciadas pelo mercado, pelo interesse público, pela opinião pública e pela cultura de uma nação.

A hipótese de pesquisa foi confirmada, pois na percepção dos sujeitos da pesquisa o atendimento aos pacientes de Covid-19 na rede pública de saúde de Fortaleza foi prejudicado por eventuais práticas de corrupção ou improbidade administrativa.

A atuação do Ministério Público no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19 foi percebida pelos promotores de justiça sujeitos da pesquisa como importante para a formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, logo, avaliam-se e percebem-se como agentes indutores, proativos e resolutivos das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes destas políticas públicas.

O resultado obtido pela percepção dos sujeitos da pesquisa aponta desequilíbrio entre o alto índice de corrupção e improbidade percebidos e as ações e resultados decorrentes das atuações ministeriais, pois não foi identificada quantidade significativa de ações de improbidade administrativa ajuizadas no período pesquisado.

Não foi objeto da pesquisa as causas da escassez de decisões judiciais sobre as denúncias e ações públicas de corrupção e improbidade administrativa no período, no entanto tal constatação pode apontar para a necessidade de proposições ao Poder Judiciário local, para que atue com maior resolutividade e celeridade em tais processos, por natureza públicos e de livre acesso para consulta aos cidadãos, de forma a garantir além da formal publicidade, a transparência como prestação de contas à sociedade.

Respeitar as leis, colocar o interesse público acima do interesse privado e manter-se vigilante e fiscalizar as ações dos gestores públicos foram consideradas as práticas mais importantes para o exercício da cidadania.

Informar-se sobre a vida política, tornar-se ativo na política, pagar todos os impostos e votar em todas as eleições, apesar de apontadas pelos entrevistados como boas práticas de cidadania, foram consideradas menos relevantes.

Pertencer a associações não foi objeto de escolha de nenhum dos entrevistados.

Tais resultados sugerem proposições ao Ministério Público do Estado do Ceará.

A inclusão dos temas liberdade associativa, políticas públicas, contribuição tributária e sua função social e transparência de gestão pública no curso de formação para os promotores de justiça em estágio probatório pela Escola Superior do Ministério Público do Ceará, mostram-se relevantes e necessários para a construção de um Ministério Público cada vez mais democrático, resolutivo, social, preventivo e participativo.

A importância que os sujeitos da pesquisa dão à sua atuação, notadamente no combate à corrupção ou improbidade administrativa relativa à Covid-19 na formação da agenda pública e direcionamento das políticas públicas municipais de Fortaleza, são indicativas da urgência de reconhecimento pelo Conselho Nacional do Ministério Público da

realidade prática dos membros do Ministério Público e de sua relevância na construção da pacificação social e manutenção da democracia, fazendo-se necessária a revogação da Recomendação Conjunta expedida pelo Presidente do CNMP e pelo Corregedor Nacional do Ministério Público -Recomendação, nº 02 de 18 de julho de 2020.

O resultado da pesquisa entremostra a necessidade de inclusão da percepção como ferramenta de auxílio para construção anual de planejamento estratégico pelo Ministério Público cearense, visando uma atuação com protagonismo, temática recorrente na fiscalização exercida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, à luz da política nacional de fomento à resolutividade do Ministério Público brasileiro¹⁵, de forma a alinhar a percepção com as providências ministeriais adotadas.

A efetivação das políticas públicas na prática não se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão dos representantes eleitos, sofrendo reflexos de atos da atuação do Ministério Público e de decisões judiciais.

Na prática, perpassam pela análise e percepção dos membros do Ministério Público as aflições populares, eis que são *ombudsman*, ou seja, ouvidores da sociedade, devendo considerá-las ao pautar suas atividades.

A atuação do Ministério Público limitada a agentes indutores de garantias de efetivação dos direitos fundamentais não basta para o cumprimento de seu dever constitucional, de instituição incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

É preciso que se reconheça que os membros do Ministério Público brasileiro são também agentes ativos de criação de agendas públicas e fomentadores de políticas públicas, devendo ir além da simples análise objetiva da legalidade formal e material dos atos dos gestores, ao contrário do recomendado pelo CNMP.

Os gestores públicos devem observar o princípio da transparência garantindo ao cidadão, além da publicidade do ato de gestão, o conhecimento da motivação por meio da efetiva participação popular, que pode se realizar mediante atuação ministerial, por instauração de Procedimentos Administrativos, com promoção de audiências públicas, pautadas para questionar o mérito das ações políticas dos gestores com os anseios da sociedade, de forma a pontificá-los, aproximá-los, zelando pelo regime Democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A intervenção do agente político Ministério Público para adoção de medida judicial ou extrajudicial, tal como audiências públicas e recomendações, é imperiosa, pois pode evitar que o posicionamento individual de um governante, divorciado dos anseios sociais, prejudique a saúde pública, a democracia, o bem-estar e a paz social.

O poder constituinte originário alçou a probidade administrativa como um direito fundamental, sendo responsabilidade de todos os Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive do Ministério Público a proteção republicana do patrimônio público.

¹⁵ Resolução nº 54, de 28 de março de 2017.

Referências bibliográficas

BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re)articulação da hegemonia. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 1665-1667, jul. 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/53884>.

BERCLAZ, Márcio Soares. A "Nova" Lei de Improbidade Administrativa e seu Impacto para a atuação Constitucional do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 91, p. 135-150, set. 2022. Semestral.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: Por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.625%2C%20DE%2012%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201993.&text=Institui%20a%20Lei%20Org%C3%A2nica%20Nacional,Estados%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 20 nov. 2022.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**. Edição Extra. ed. Brasília: Planalto, 20 mar. 2020. Seção 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/03/2020&jornal=602&pagina=1>. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília, 02 jun. 1992.

BRASIL. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 31 de jul. 2003.

BREI, Zani Andrade. **Corrupção**: dificuldade para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n.30, p. 64-77, jan. 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128/6943>. Acesso em: 14 jul. 2022.

CEARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ. **Coronavírus**. 2022. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/category/coronavirus/>. Acesso em: 06 nov. 2022.

COSTA, Ligia Maura. **Covid-19 e corrupção no Brasil: desafios e recomendações de governança em situação de crise.** Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p.214-225, set./dez. 2020. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/li1_dir42-13.pdf> Acesso em: 18.06.2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

FISMAN, R, & MIGUEL, E. **Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets.** Journal of Political Economy, vol. 115, nº6, p. 1020–1048. 2007. Disponível em: <[https://users.nber.org/~rdehejia/!@\\$devo/Lecture%2011b%20Corruption/supplemental/fisman_miguel_parking.pdf](https://users.nber.org/~rdehejia/!@$devo/Lecture%2011b%20Corruption/supplemental/fisman_miguel_parking.pdf)> DOI: <http://dx.doi.org/10.3386/w12312>.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GIBBONS, Kenneth. **Toward an attitudinal definition of corruption.** In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.). *political corruption: a handbook*. 2. ed. Brunswick: Transaction Publishers, 1990.

HEIDENHEIMER, Arnold. **Political corruption, readings in comparative analysis.** Nova York: Hold/Rinehartand Winston, 1970.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 178, n. 45, p. 181-193, 13 ago. 2008. Trimestral. Disponível em: <https://docplayer.com.br/22621162-Democracia-participativa-na-constituicao-brasileira.html>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MACHADO, Joana de Souza; NEGRI, Sergio Marcos Carvalho de Ávila. **Liberdade de Associação e Democracia: para além das fronteiras entre público e privado. Confluências**, Niterói, v. 14, n. 1, p. 42-59, dez. 2012. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34395/19796>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A Ciência do Direito: conceito, objeto método.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira; FREITAS JÚNIOR, Luiz Romeu de. Padrões discursivos sobre corrupção. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [S.I.], v. 13, p. 1-13, 31 maio 2019. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.152220>.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da Percepção.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MIRANDA, Luiz Fernando. **Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos.** Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272.

_____. **Corrupção e percepção de corrupção.** In: Debate, vol. 2, n. 3, p. 25-30, 2010.

PÚBLICO, Conselho Nacional do Ministério. **Taxonomia:** sistema de gestão de tabelas processuais unificadas. Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas. 2022. Disponível em: https://sgt.cnmp.mp.br/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 14 set. 2022.

RUIZ ESTRADA, Mario Arturo. **Can COVID-19 Generate a Massive Corruption in Developing Countries and Least Developed Countries?** (May 10, 2020). Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=3597367>> or <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3597367>> Acesso em 18.06.2022.

SIQUEIRA, C. **Aprovado o decreto que coloca o País em estado de calamidade pública.** Disponível em <https://blog.mettzer.com/citacao-de-citacao-apud/#:~:text=Para%20fazer%20cita%C3%A7%C3%A3o%20de%20cita%C3%A7%C3%A3o,fonte%20que%20voc%C3%AA%20teve%20acesso>. Acesso em: 14 jul. 2022.

SILVA, Franklin Leopoldo e. **MERLEAU-PONTY: FILOSOFIA E PERCEPÇÃO.** 2017. Youtube. Disponível em: <https://youtu.be/eZs-4fLUJ9c>. Acesso em: 08 set. 2022.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2000.

UNA-SUS. **OMS declara pandemia do novo Coronavírus:** mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **La corrupcion:** su perspectiva latinoamericana. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia crítica*. Belém: Edições CEJUP, 1990.