

A corrupção promove o social? – Uma análise à luz da Teoria dos Sistemas

Marília Souza Diniz Alves¹

Sumário: 1 A Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann; 1.1 Introdução; 1.2 Autopoiesis; 1.3 Sistema e meio; 1.4 Complexidade, Código Binário e Estrutura dos Sistemas; 1.5 O papel da comunicação; 1.6 Os Subsistemas; 1.7 Legitimidade; 2.2 Constituição, Subsistema Político Jurídico; 2.1 Constituição; 2.2 Subsistema Político; 2.3 Subsistema Jurídico; 3 Corrupção; 4 Mecanismos de Combate à Corrupção dos Sistemas; 5 Conclusões; 6 Referências.

1 A Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann

1.1 Introdução

No processo de construção da Teoria dos Sistemas, Niklas Luhmann, sociólogo alemão idealizador da mesma, utilizou como ponto de partida a Teoria dos Sistemas de seu mentor Talcott Parsons².

A Teoria Luhmaniana rompeu com o paradigma do pensamento acadêmico tradicional que defende a impossibilidade de uma única teoria ser aplicável de modo eficaz às várias esferas sociais. Pela adoção de um pensamento sistêmico, a Teoria Luhmaniana pretende ser uma teoria geral da sociedade, aplicável de modo universal. Para lograr êxito nessa tentativa, ele se valeu da interdisciplinaridade, inserindo na formulação da sua fundamentação, dentre os conceitos dos vários ramos do saber, a Biologia. Nesse campo, foram consideradas teorias dos anos 60 e 70, sobre a auto-organização. Manfred Eigen, biólogo, defendeu que a origem da vida e a

¹ Bacharelada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

² LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrete. Guadalajara: Barcelona: Anthropos, 1996, pp. 55 e ss

evolução resultam de um processo de auto-organização, o caos molecular se transforma em uma vida ordenada.

A partir daí, Luhmann concebeu a sociedade como um sistema capaz de produzir a ordem por meio de processos de formação espontânea, capazes de auto-organização. Assim, criou sua Teoria dos Sistemas cujo *objeto* seria os sistemas autopoieticos e auto-referenciados.

1.2 Autopoiesis

A autopoiesis, utilizada por Maturana e Varela³, aplicada aos sistemas vivos, traz a idéia de produção auto sustentável. Luhmann ampliou seu conceito para aplicá-lo a todos os sistemas que seguem esse modelo de atuação.

Existem quatro categorias de sistemas: não-vivos, vivos, psíquicos e sociais. Os não-vivos não são autopoieticos, por não serem capazes de produzirem a si mesmos. Segundo a Teoria Luhmaniana, **autopoiesis**⁴ consiste na capacidade atribuída a um sistema complexo de reproduzir seus próprios elementos e estruturas, através de um processo fechado de operações formuladas por seus próprios elementos. Um sistema gerado e mantido por interferências externas seria sua antítese.

A autopoiesis refere-se à autonomia do sistema frente ao meio, sem negar a importância deste para com aquele. O impulso inicial para a produção dos sistemas é dado pelo meio, mas após sua formação, eles se tornam auto-sustentáveis, capazes de governar o suceder das comunicações em seu interior, evitando assim a sua desintegração.

³ MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano*. Campinas: Editorial Psy., 1995, p. 205-206

⁴ AMADO, Juan Antonio Garcia. A sociedade e o direito na obra de Niklas Luhmann. In: ARNAUD, Andre Jean; LOPES JR., Dalmir. *Da sociologia jurídica ao sistema social*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2007, p.317

1.3 Sistema e meio

Ainda que haja uma *relação* de autonomia entre sistema e **meio** não se pode afirmar uma total independência entre eles. Sistema e *meio* estão acoplados estruturalmente, o que significa que embora os sistemas sociais não sejam determinados pelo meio, já que são autopoieticos, o meio tem capacidade de estimular operações internas próprias ao sistema. Conclui-se que, devido ao acoplamento estrutural, as mudanças do meio produzem reflexos no sistema e vice versa, havendo interferência direta de um no outro. O que varia é a intensidade do reflexo, pois cada sistema tem um grau de sensibilidade diferente em relação às transformações do meio⁵.

Pode-se dizer que os sistemas são fechados por serem autônomos e terem critérios próprios de seleção, e ao mesmo tempo abertos, por sofrerem influência do meio, já que seus componentes advêm de eventos externos, pertencentes ao meio.

O sistema independe do meio em sua orientação interna, em sua forma de processar a complexidade, mas depende dele no que diz respeito aos dados que utiliza como base informativa.

1.4 Complexidade, Código Binário e Estrutura dos Sistemas

Os sistemas **surgem** a partir do caos, espaço carente de limites, também denominado “unmarked space”.⁶ Dito espaço pode ser traduzido pelo vocábulo **contingente, contingência** esta ligada à idéia de probabilidade, representa algo que não é certo nem impossível, mas sim meramente possível.

Antes da formação da sociedade inexistia qualquer tipo de ordem, apenas um mar de possibilidades e escolhas, fontes de inseguranças e surpresas, uma incógnita. Pelo número infindável de possibilidades de escolha,

⁵ Id., ibd, p 316.

⁶ Id., ibd, p 302.

o comportamento pessoal ou de terceiros era imprevisível. É a partir da primeira forma de escolha – de preferência entre as inúmeras impossibilidades – que ocorre o fim da desordem inicial e da indeterminação. As seleções se orientam por um código binário de pertinência numa proposta excludente, o indivíduo determina a sua escolha, algo está ou não dentro de suas opções.

A adoção do **código binário** pela Teoria dos Sistemas é alvo de críticas que o qualificam como demasiadamente simples para traduzir a complexidade da sociedade. Esse código desconsidera as possíveis interseções de um sistema para com os demais – por exemplo, diante de três sistemas: um especializado em leis, o outro em saúde, mas ambos realizando intercessão com o sistema que se ocupa do meio ambiente.

A par das críticas, valem-nos desse critério por considerá-lo um modelo teórico eficaz ao explicar a formação e funcionamento dos sistemas sociais. A seleção feita por um indivíduo é compartilhada com outros. Assim, quando o grupo partilha as mesmas expectativas institui-se a base estrutural de um sistema. A *estrutura* dos sistemas sociais são as expectativas partilhadas. Elas tornam possível a sua estabilidade, uma vez que cada participante sabe o que se espera dele e o que pode esperar dos demais.

Nessa dinâmica, além da expectativa de condutas há a expectativa de expectativas, ou seja, espera-se que a outra pessoa adote o mesmo critério. Quando as expectativas se generalizam, validam-se por longos períodos, abrangendo um amplo número de pessoas. Elas se agrupam sob o rótulo de pessoas, papéis, programas e valores. Conclui-se, portanto, que os sistemas surgem como forma de reduzir a complexidade, premissa necessária e fundamental para viabilizar a interação social.

O sistema reduz sua complexidade e a de seu meio ao selecionar do meio dados considerados relevantes. Ao processá-los internamente surgem para o sistema várias alternativas de atuação, cujo critério de escolha é baseado em limites de sentido. Esse sentido fundamenta-se em normas, valores e metas, deve ter uma representação simbólica. O sentido é

policontextual, mutável, pois varia no tempo e no espaço; contingente, pois tem um grande horizonte; e contínuo, pois está em permanente atualização.

A existência do sistema depende do estabelecimento de limites de sentido frente ao meio e da imposição de um consenso fático entre os indivíduos. O consenso será o fator de interligação dos indivíduos que fundamentará o sistema. Todavia, um consenso geral acabaria com a diferenciação funcional do sistema. Uma instituição alcança o consenso legitimador quando suas ações são pautadas por um “procedimento”, um método formal reconhecido e respeitado pela sociedade.

1.5 O papel da comunicação

A *comunicação* distingue a sociedade do meio. Onde há comunicação, há sociedade; onde não se opera com comunicação não há sistema social. A comunicação funciona como processo de seleção, o que geralmente contribui para a redução da complexidade.

A **comunicação** pode ser conceituada pela síntese entre mensagem e informação. A mensagem é aquilo que é dito; as palavras, a informação é aquilo que se pretende transmitir. Ela está completa quando há compreensão, atinge-se o seu destinatário e ocorre a aceitação. Para que cumpra a sua missão, a comunicação deve ir além da dimensão psicológica/individual. É necessário que ocorra a sua transmissão, com a pretensão de ser uma informação passível de ser compreendida. Cabe ressaltar que na realidade fática nem sempre a compreensão é atingida.

A sociedade não é constituída de pessoas, mas de comunicação. As pessoas são o ambiente, o entorno do sistema social, integrantes do sistema psíquico, nada mais do que endereços para a comunicação.

Aqui se pode perceber um acoplamento estrutural entre o sistema social e o psíquico, um não pode existir sem o outro. Colocar o indivíduo fora da sociedade possibilita analisar a sociedade sem ter que interpretar os

comportamentos desviantes dos indivíduos e das influências da sociedade sobre eles.

O sistema é sujeito de si próprio. Os indivíduos da sociedade, em sua maioria, estão abarcados pelo sistema. Na verdade, eles não são sujeitos do sistema já que compõem o meio, mas nem por isso têm um papel menos importante, já que é impensável a existência de um sistema no vazio. Ressaltando que as expectativas que formam a base do sistema têm como referência o indivíduo, a relação entre sociedade e homem é a mesma entre sistema e entorno.

1.6 Os Subsistemas

No interior do sistema existe uma quantidade de elementos previamente selecionados que o tornam mais complexo. Dita complexidade estruturada é em subsistemas especializados.

Os elementos que compõem o sistema são capazes de estabelecer relações entre si, quanto maior o número de relações, maior a complexidade. Todavia, há uma diferença entre os elementos que os impede de estabelecer uma relação entre todos ao mesmo tempo. Caso houvesse conexão entre todos os elementos, poder-se-ia afirmar que se trata de um sistema simples.

A divisão dos grandes sistemas em sistemas menores viabiliza a análise das informações de forma aprofundada evitando a superficialidade. Os subsistemas são capazes de abordar um assunto de maneira técnica e detalhada, pois se especializam em determinada matéria. Os subsistemas autênticos e autônomos criados dentro do sistema global de informação têm como objetivo principal coordenar e ordenar o tráfego de informações e comunicação. A partir de seu código próprio realizam abordagem setorial e simplificada sobre assunto delimitado. O grau de especialização contribui para reduzir de modo eficaz e progressivo a complexidade que a sociedade enfrenta.

A sociedade avançada é altamente diferenciada e composta de diferentes âmbitos de comunicação que são os diferentes subsistemas sociais. Dentro do subsistema existe comunicação especializada. Ela consiste no elemento autopoietico que permite a recriação do subsistema.

É importante pensar que os subsistemas se movem por um binômio: sensibilidade e indiferença,⁷ que caminham lado a lado no processo evolutivo da sociedade. Isso porque a consequência lógica da alta especialização em um assunto é a indiferença frente às demais questões, e assim a sociedade se conduz. Ao se criar um discurso acessível a poucos é possível camuflar os interesses de uma categoria e não atingir o todo.

A área de atuação de cada sistema é determinada por um processo de seleção continuada de sentido. Aqui, sentido não tem um caráter de conteúdo ontológico, refere-se à estratégia de seleção do que está dentro ou fora do sistema. O sentido é mutável, já que seu conteúdo varia no tempo; é contingente, pois possui um grande horizonte de possibilidades; e contínuo, pois subsiste por estar em um processo permanente de atualização.

Luhmann⁸ afirma que os vários sistemas podem contemplar um mesmo objeto a partir de seu código binário, sentido delimitador específico de cada sistema, porém, a partir de uma *visão parcial*, angular. O objeto é policontextual, seus sentidos são tantos quanto os sistemas que integram suas operações.

1.7 Legitimidade

Para que um sistema ou subsistema se perpetue ele precisa ser legítimo. **Legitimidade** é a “disposição generalizada para aceitar as decisões de conteúdo ainda indeterminado, dentro de certas margens de tolerância”⁹.

⁷ AMADO, Juan Antonio Garcia. A sociedade e o direito na obra de Niklas Luhmann. In: ARNAUD, Andre Jean; LOPES JR., Dalmir. *Da sociologia jurídica ao sistema social*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2007, p 308.

⁸ Id., ibd, p 307.

⁹ LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Trad. Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, pp. 30 e ss

O próprio sistema deve ser capaz de legitimar as suas atuações, não deve ser algo trazido de fora. O mecanismo interno de funcionamento do sistema deve ser suficiente para demonstrar a sua necessidade e legitimá-la.

2 Constituição, Subsistema Político Jurídico.

2.1 Constituição

As expectativas partilhadas por um grupo de indivíduos formam a base de um sistema. A partir delas é possível prever o comportamento alheio. Todavia, existe constantemente o risco potencial das mesmas serem frustradas. Desse modo, o sistema pode contar apenas com a expectativa de um futuro incerto.

A Constituição representa a positivação das expectativas partilhadas pelos entes sociais, garante a segurança jurídica nas relações sociais. Assim, é imprescindível afirmar sua supremacia frente às demais leis, mitigando o princípio “lei posterior derroga lei anterior”. Ela restringe a atuação do legislativo na medida em que nem toda lei criada será lícita. Caso lei posterior contrarie preceito constitucional será perfeitamente possível considerá-la ilícita, pois não representaria realmente expectativas partilhadas.

Conceitos variados podem ser propostos para a Constituição, mas entre eles há uma conexão: trazem a ideia de uma imposição do Direito positivo sobre o Direito natural. A *Constituição* representa uma instituição supra ordenada dos demais direitos, é um texto escrito, limita a possibilidade jurídica de ação de qualquer outro órgão do Estado (antiga onipotência do parlamento). A Constituição atua como fator de validade definidor do Direito e não Direito.

A possibilidade de positivação permite que o Direito produza seu próprio elemento de distinção dos demais sistemas através de seu código binário (Direito – não Direito). Positividade deve ser entendida como a auto-operatividade do Direito, a capacidade própria do Direito para criar o Direito

que não é feito pela natureza ou vontade política. A Constituição fecha o sistema jurídico ao discipliná-lo.

No sistema político, a Constituição se justifica para solucionar o problema de determinar quais decisões devem ser vinculantes e quais não devem. Após observar a existência dos subsistemas jurídicos e políticos, é possível perceber que, sob a compreensão Luhmaniana, a Constituição é o elemento que os integra, fator de acoplamento estrutural. Nas palavras de Luhmann:

“A minha tese será a de que o conceito de Constituição, contrariamente ao que parece à primeira vista, é uma reação à diferenciação entre direito e política, ou dito com uma ênfase ainda maior, à total separação de ambos os sistemas de funções e à conseqüente necessidade de uma religação entre eles”.¹⁰

Como reflexo do acoplamento estrutural os subsistemas jurídico e político tornam-se estáveis. Mas surge a necessidade de se criarem mecanismos de controle de constitucionalidade. Quando o sistema político se vale da Constituição para resolver seus problemas auto-referenciais, emprega o Direito, recorre a outro sistema funcional, vale-se da hetero-referenciabilidade.

Os tribunais constitucionais são responsáveis pela distribuição dos códigos de licitude e ilicitude tendo como base a validade do Direito estabelecida pela Constituição.

2.2 Subsistema Político

“O direito, bem como a política, insere-se como um dentre outros subsistemas e, por isso mesmo, capaz de desenvolver códigos próprios para desempenharem suas funções recíprocas no interior da sociedade. O primeiro, como se verá, utilizando-se do código direito/não direito, funciona para estabilização de expectativas de comportamento, ao passo que o segundo, ao fazer uso do código

¹⁰ PEDRON, Flávio Quinaud. Direito Política e Constituição para a Teoria dos Sistema de Niklas Luhmann. Disponível na Internet: < <http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 18 ago. 2007, p. 6.

governo/oposição, atua para condensar a formação das opiniões públicas de tal maneira que seja possível a tomada de decisões que vinculem coletivamente”.¹¹

O subsistema político baseia-se no código poder. O poder é visto não como característica ou qualidade de alguém, mas como um meio do qual se vale a comunicação para estabelecer seleções e criar expectativas. O Alter atua de modo que o Ego aceite suas ações, em regra cabe ao Alter atuar e ao Ego aceitar ou recusar a atuação. É necessário que, na situação concreta, exista consenso, congruência de interesses.

No subsistema político o poder determina o código.

“O poder se realiza quando a seqüência de ações aportada por ordem e obediência está combinada com aquela trazida pela cominação de sanções (se não obedece, há um castigo). O poder se baseia exclusivamente em sanções negativas (castigos) e, ocasionalmente, pode se valer também de sanções positivas transformadas em negativas (por exemplo, ameaça de demissão). As sanções não são algo criado nem por Alter, nem por Ego, mas são mais definidas para o Ego: são alternativas que devem ser evitadas entre ambos, mas que sua realização é temida primordialmente por Ego”.¹²

A reprodução do poder é feita pela obediência. Quando o Ego motiva o Alter a agir de forma contrária ao esperado e cominar a sanção, o poder acaba. A sanção é uma forma de induzir o comportamento, ela pode ser positiva quando se dá através de premiações por certa conduta, ou pode ser negativa quando pune determinado comportamento desviante. É bom lembrar que “para que o poder se conserve, o uso da força física deve ser uma alternativa a se evitar”.¹³

Dentro do sistema político está o Estado, que é um subsistema de decisões organizadas, delimitado por limites territoriais. No subsistema político está a sociedade mundial com seus vários Estados.

¹¹ LUHMANN, Niklas. *El Derecho de la Sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad IberoAmericana, 2002, p 490.

¹² PEDRON, Flávio Quinaud. Direito Política e Constituição para a Teoria dos Sistema de Niklas Luhmann. Disponível na Internet: < <http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 18 ago. 2007, p. 6.

¹³ PEDRON, Flávio Quinaud. Direito Política e Constituição para a Teoria dos Sistema de Niklas Luhmann. Disponível na Internet: < <http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 18 ago. 2007, p. 6.

No processo de elaboração de leis, o legislador tem a capacidade de controlar a sua agenda decisória e de selecionar os temas que irá decidir, característica que o sistema político do sistema jurídico. Nesse processo, são considerados contextos complexos e contingentes, portanto a qualquer momento uma nova expectativa compartilhada pode se formar e, por isso, a capacidade cognitiva do legislador deve ser alta.

2.3 Subsistema Jurídico

O sistema jurídico, assim como os demais sistemas sociais, estrutura-se em torno de expectativas partilhadas, sujeitas a violação. A possibilidade da transgressão gera uma insegurança que culmina com a criação de mecanismos de manutenção.

O primeiro ponto de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político é a Constituição, o segundo é o método de atuação.

O judiciário atua de maneira casuística ao ser provocado, não pode escolher a matéria sobre a qual deseja deliberar, examina a questão nos limites da lide, mas quando não chega a uma solução remete a questão ao legislador e vice versa. Cabe ao judiciário interpretar a lei de modo a concretizar e dar eficácia ao Direito.

As **normas** nada mais são que a representação formal de expectativas partilhadas por um grupo de indivíduos, são eventos comunicacionais, fenômenos sociais que possuem existência própria, independente dos indivíduos. São geradoras das convenções que viabilizam as relações. No cotidiano, é possível perceber que elas são violadas e, portanto, pode-se afirmar que o sistema jurídico está constantemente sofrendo corrupção.

“Luhmann diria que as normas são expectativas normativas, isto é, expectativas que resistem aos fatos, ao contrário das expectativas cognitivas,

que seriam aquelas que se modificam quando são contrariadas.”¹⁴ Cada vez que uma norma é descumprida um pedaço do sistema é corroído. Então, indaga-se: Como o sistema se mantém? Vários ramos do conhecimento se propuseram a responder o porquê de as pessoas obedecerem a certas normas.

Pela psicologia, segundo Freud as pessoas tem em seu inconsciente disposição para obedecer às regras. A disposição é formada a partir das figuras simbólicas, enigmáticas criadas, cultuadas e respeitadas pela sociedade, fontes de temor e adoração.

“Em uma comunidade pré-histórica, o pai expulsava os filhos de uma determinada idade de seu clã para ficar com todas as mulheres e poder. Os filhos desejavam ser igual ao pai, idealizavam-no, mas ao mesmo tempo o odiavam pelas restrições impostas (...). Certo dia, os filhos regressariam e matariam o pai, seria uma guerra infundável. Surge então, a necessidade de proibições para que tal episódio não mais aconteça, e todos os filhos, amenizando o ódio por já terem se livrado da figura do pai, aguçam o afeto e o sentimento de culpa por tê-lo matado”.¹⁵

A Teoria dos Sistemas partiu do pressuposto de que a relação estabelecida entre indivíduo e sociedade é de distinção, ou seja, são dois elementos cuja existência de um supõe a do outro. A sociedade é a comunicação e o indivíduo que comunica a integra.

Em uma vida social é necessário delimitar o comportamento possível, portanto, algumas proibições são criadas. Assim, ao cometer alguma infração ou crime, surge na pessoa um sentimento de culpa entranhado no inconsciente. Há no inconsciente humano um desejo de transgressão.

A norma frustrada será conservada se for dotada de um mínimo de eficácia. Caso não seja capaz de resistir a um fato social, não será considerada um elemento normativo. Todavia, se frustrado constantemente, o texto

¹⁴ TORRES, Ana Paula Repolês. A questão de obediência às normas na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acessado em: 20 ago. 2007, p.5.

¹⁵ TORRES, Ana Paula Repolês. A questão de obediência às normas na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acessado em: 20 ago. 2007, p.5.

normativo perde a sua qualidade de norma, pois deixa de ser uma expectativa generalizada.

As normas, para garantirem sua validade quando questionadas ou violadas, valem-se de um instrumento coercitivo; prevêem uma punição para aquele que praticou a conduta que a contraria. Se a punição não fosse aplicada, o sistema jurídico ficaria desacreditado, correria o risco de perder a sua credibilidade.

Se as normas representam expectativas partilhadas por aqueles que compõem o sistema, não haveria motivo para serem descumpridas, e, por consequência não seria necessário que elas se preocupassem com sua validade.

Este pensamento, por mais correto que pareça, está incompleto por desconsiderar dois pontos. Primeiro, partilham das expectativas um grupo de indivíduos, mas não todos os indivíduos; segundo, os indivíduos estão em constante transformação e por isto as convicções que têm no momento presente podem ser diferentes das que tiveram ou terão.

De acordo com Luhmann, a função do direito é “[...] de preparar-se, pelo menos no nível das expectativas, para um futuro incerto – decididamente incerto. Por isso, com as normas, varia na medida em que a sociedade produz um futuro acompanhado de insegurança.” (tradução nossa).¹⁶

A norma se antecipa, prevê a frustração e estabelece uma consequência. Ao adequar-se às transformações sociais, a norma adota como uma de suas características a mutabilidade, considera a premissa de que as expectativas generalizadas no momento presente podem não sê-lo no futuro.

A transgressão é útil, pode desencadear uma mudança na sociedade, desde que não seja pontual, mas sim uma demanda de um grupo, não basta a ação isolada de um indivíduo.

¹⁶ LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2002, p. 187. (Colección Teoría Social).

O desvio da reprodução normal planejada previamente pode ser positivo se representar a materialização da evolução do sistema. Para evoluir e sobreviver à complexidade, o sistema, por vezes, cria novas possibilidades.

Uma mudança social ocorre no momento em que o comportamento divergente, antes pontual, torna-se a regra na comunicação, nascendo assim novas expectativas.

“Portanto, o significado social da desobediência consiste na evidência de que existem expectativas contrárias às generalizadas e que o direito positivado poderá ser alterado, ou seja, poderá incorporar no futuro outros modos de ser e de pensar, permitindo assim que as diversas identidades presentes nas sociedades atuais possam coexistir e influir na comunicação social”.¹⁷

É válido ressaltar que pela Teoria de Luhmann as normas não necessariamente são criadas pelo Estado, pois ele representa apenas uma parte do sistema jurídico. Esta visão é diferente daquela apresentada por Kelsen, pela qual as normas estruturam-se em uma pirâmide hierárquica. No topo está a norma fundamental. Para que as demais sejam válidas, é necessário que estejam de acordo com as superiores. Além disso, é necessário um mínimo de eficácia. Há uma identificação entre o sistema jurídico e o estatal. As pessoas obedecem às normas somente para evitar a aplicação de uma pena. A conduta social almejada é mantida através da coerção e medidas corretivas aplicadas às condutas contrárias.

Não é a coercitividade das normas jurídicas ou pressupostos morais ou religiosos que fazem com que as pessoas obedeçam ao Direito. A pena possui dupla finalidade: por um lado demonstra que as normas infringidas ainda possuem vigor e por outro representam reforço negativo ao comportamento indesejado.

Por ser fruto de uma identificação dos indivíduos da sociedade que anseiam por um estilo de conduta, o Direito tem legitimidade em si próprio. Ele institucionaliza uma generalização de expectativas constatadas através das

¹⁷ TORRES, Ana Paula Repolês. A questão de obediência às normas na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acessado em: 20 ago. 2007, p.18.

comunicações sociais e as pessoas o seguem por serem expectativas compartilhadas e estabilizadas. Nem sempre, o Direito é capaz de representar o acordo geral, mas procura atender um contingente elevado.

Pela Teoria dos Sistemas, conhecer as alternativas é o pressuposto da liberdade. O homem é livre, portanto, ao tomar ciência dos elementos normativos e deve, através de uma opção individual, escolher adotar ou não um comportamento divergente do esperado, sendo que ambas as condutas pertencem ao sistema jurídico.

3 Corrupção

A corrupção no Brasil advém do sistema colonial português. A estreita união entre o monarca e os administradores através de laços pessoais e paternalistas gerou a semente da ineficiência perceptível atualmente. Naquela época, a *“res publica”* era vista como *“coisa de ninguém”*, utilizada para satisfazer os interesses da classe dominante.

A corrupção existente nas várias esferas do poder, nada mais é que o desdobramento das práticas coloniais que se estendem por períodos ditatoriais.

A diferenciação funcional da sociedade tornou mais complexa a percepção da corrupção. Um mesmo evento social analisado em contextos diferentes pode ser visto como corrupção ou não. Para exemplificar, podemos remeter à emancipação feminina: em determinado contexto histórico era inadmissível que a mulher trabalhasse fora de casa, porém com as transformações sociais, essa conduta tornou-se uma expectativa partilhada.

No plano político-administrativo, o termo corrupção está associado a preterir o interesse público em prol do interesse privado, reflete a violação ao princípio basilar da administração pública. Ela pode ocorrer como forma particular de exercer a influência ilícita, ilegal e ilegítima sobre os negócios públicos, objetivando proveito próprio ou alheio (suborno, nepotismo e

peculato), ou ainda como troca de favores entre a administração e setores econômicos ou políticos privilegiados.

No plano internacional a ONG Transparency International¹⁸, – coalizão global de combate à corrupção – fundada em 1993, propõe-se a ser uma rede global de mútua accountability. Ela já atua em mais de 90 localidades combatendo a corrupção, tendo, dentre seus parceiros, representantes do governo, da sociedade civil organizada, da mídia e da iniciativa privada.

Essa ONG adota como conceito de corrupção o abuso de poder por representantes do povo, interessados em ganhos privados, que não levam conta o prejuízo que a defesa dirigida unicamente aos interesses próprios traz àqueles cujas vidas, subsistência e felicidade dependem da integridade da atuação das autoridades.

Percebe-se a firme correlação entre a corrupção e fatores econômicos. Para identificar os países afetados pela corrupção a ONG se vale do IPC (Índice de Percepção da Corrupção), que indica que os países mais afetados pelo problema são aqueles com uma baixa renda. Como consequência, os riscos de investimentos, nesses países, são maiores.

A partir do valor apontado pelo IPC, são criados mecanismos e ferramentas de intervenção para controlar os problemas, cujos resultados alcançados são monitorados. No ranking sobre o grau de corrupção no setor público feito em 2009, o Brasil ocupa a 75ª posição, empatado com a Colômbia, Peru e Suriname, com o índice de 3.7. A título comparativo, em 2007 o Brasil ocupava a 72ª posição empatado com o Marrocos, China, Suriname, Índia, México e Peru. O agir ilicitamente no campo da economia pode ser gratificado com uma grande oportunidade de lucro, mas a consequência direta é o desvio de recursos destinados a setores como Educação, Saúde e infra-estrutura.

¹⁸ Cf. <www.transparency.org>. Acessado em 17 maio 2010.

Na visão adotada pelo Banco Mundial¹⁹ a corrupção significa um problema de eficiência econômica associado à figura das pessoas globalmente encarregadas de governar. Ela está diretamente ligada ao analfabetismo, pobreza, atribuições dos Tribunais de Contas e desigualdade social.

Na perspectiva jurídica, o Direito positivo, e não mais o Direito natural, é responsável por definir as condutas julgadas lícitas e ilícitas. O Direito se interessa pela corrupção da norma jurídica. Há expectativa social de punição somente quanto às condutas tipificadas na legislação, ou as que contrariam princípios gerais do Direito tais como o da função pública, desvio de poder ou de finalidade, bem comum e interesse público.

Como os eventos sociais são numerosos e complexos, o Direito precisa fazer uma filtragem da realidade e escolher aqueles que irão tutelar e tomar decisões jurídicas. A filtragem é feita a partir de um cálculo de risco condicionante e comparativo em que se analisa a corrupção em potencial. Compara-se a conduta corrupta que representa o ser em contraposição ao que é positivado na norma, o dever ser.

A positividade do sistema jurídico é seu fator de diferenciação funcional frente aos demais sistemas. Garante sua autonomia operacional e sua identidade. Ainda que suas leis sejam fruto de uma instância legislativa corrupta a legislação será válida se amparada pela legitimidade do sistema.

Na Teoria dos Sistemas corrupção é a quebra de expectativas, ocorre quando a conduta de alguém se desvia do esperado. O sistema jurídico-penal sofre corrupção constante, por isso suas normas impõem uma penalidade à prática de determinada conduta.

As expectativas generalizadas estão sujeitas a serem frustradas. Para ser válida, a norma precisa de um mínimo de eficácia representada pela capacidade de resistir aos fatos sociais. A intensidade da frustração determinará se a corrosão será ou não capaz de invalidar a norma. Se não for capaz de resistir perderá seu caráter normativo.

¹⁹ Cf. <<http://www.worldbank.org>>. Acessado em 10 maio 2010.

O sistema jurídico prevê a frustração das suas expectativas, pois o delito existe em toda sociedade. Todavia, quando a consequência convencional para uma conduta desviante não é aplicada, o sistema fica desacreditado.

A corrupção dos sistemas é mais que uma mera quebra de expectativas, com consequência negativa para a sociedade. Ela nem sempre traz prejuízos, ao contrário, também deve ser pensada como uma forma de romper com estruturas e paradigmas formados culturalmente e possibilitar um novo estágio de interação social. O comportamento divergente é normal, é necessário tolerar o desrespeito a norma.

A corrupção é contingente, ou seja, não é necessária nem essencial, mas depende das circunstâncias, por isto, no presente aquilo que representa uma transgressão, no futuro, poderá deixar de sê-lo, e quem sabe até se tornar uma regra. Não existem verdades absolutas.

“Portanto, o significado social da desobediência consiste na evidência de que existem expectativas contrárias às generalizadas e que o direito positivado poderá ser alterado, ou seja, poderá incorporar no futuro outros modos de ser e de pensar, permitindo assim que as diversas identidades presentes nas sociedades atuais possam coexistir e influir na comunicação social”.²⁰

Direito e corrupção não são definidos por limites institucionais ou geográficos e sim por limites de sentido. O observador que pretende violar o sistema deve vencer a complexidade. Para tanto toma consciência dos limites de sentido de cada sistema, e então, calcula os impactos extra-sistêmicos de sua decisão.

A corrupção de um sistema está em uma forma de decisão, devendo ser uma seleção onde se escolhe uma alternativa em detrimento das demais. As decisões tomadas em um sistema são pautadas por alternativas tautológicas (sim/não) e a codificação deve ser binária. É a instância de decisão que se corrompe e não o sistema.

²⁰ TORRES, Ana Paula Repolês. A questão de obediência às normas na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. Disponível na internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acessado em: 20 ago. 2007, p. 18.

Cada subsistema se baseia em um código operacional imutável. A corrupção no sistema se efetua no momento em que um subsistema especializado toma uma decisão pautada em um código operacional que não o seu. A decisão tomada pelo subsistema político deve ser pautada no código situação/oposição atendendo ao interesse público. Se tomar por base um *critério extra-político* então ocorrerá corrupção.

Ainda que haja mudança de partidos ou da opinião pública o código do subsistema político não mudará. Se mudar ou for esquecido é porque o sistema perdeu sua função na sociedade.

Na política a corrupção decorre da falta de autonomia operacional e decisória. Poderia ser evitada através da criação de procedimentos que garantam transparência das motivações, associada à expectativa de uma conduta ética. Cabe ao Direito criar mecanismos para que a política seja capaz de controlar a si mesma, aumentando a gravidade das sanções, e implantando técnicas de governança dotadas de credibilidade.

O subsistema jurídico se baseia no código licitude/ilicitude. Sua legislação e precedentes judiciais estão sujeitos a mudanças, desde que o código operacional se mantenha, pois representa o símbolo de sua validade.

Se o sistema X como um todo opera com o código do sistema Y não há corrupção, pois é na verdade Y quem opera. Há corrupção quando uma instância acoplada ao sistema X se vale do código do sistema Y. A decisão que viola a diferenciação funcional pode ser chamada de corrupção. Ex1: O uso indevido do cartão corporativo para despesas pessoais em detrimento da sua finalidade originária. Ex 2: uma sentença que favoreça empreendimentos rurais tendo em vista a lucratividade, deixando de respeitar área de preservação permanente estabelecida por lei.

A corrupção pode ser fruto de um jogo de interesses, camuflada por um pretexto de um propósito maior. Ela não se dá no sistema funcional (modalidade de sistema social), mas sim nos subsistemas organizados acoplados ao primeiro. Ex: esportista que para vencer a competição utiliza doping, jurista para ascender na carreira julga segundo critérios políticos.

A criação de uma expectativa atrativa e sedutora estimula a corrupção. São os demais sistemas os responsáveis por corromper uns aos outros. Um sistema se corrompe por outro com maior poder de sedução. O subsistema político regido pelo poder e o econômico pelo lucro por vezes exercem reciprocamente esse papel. Ex: a Ciência é corrompida pelos sistemas normativos (religião, moral, Direito) quando abre mão da hipótese e adota verdades absolutas. A economia é corrompida pelo Direito quando realiza contrato com base na validade das cláusulas desconsiderando as perspectivas de lucro e prejuízo.

4 Mecanismos de Combate a Corrupção dos Sistemas

O combate à corrupção deve ser feito pelo setor público em parceria com o setor privado. Os sujeitos do controle social são os cidadãos, a sociedade civil organizada (terceiro setor), a imprensa que divulga informações a respeito da atuação dos entes governamentais, e os conselhos gestores – forma de participação da sociedade nas três esferas de governo, desde o planejamento das ações até a execução.

O controle social é uma forma de exercer ativamente a cidadania. Por ele se efetivam direitos consagrados em lei e constroem-se novos através dos instrumentos já conquistados. Essa modalidade de controle ganhou força com o advento da Constituição de 1988, por meio dele a população pode participar e controlar as ações do Estado. Nesta ingerência garante-se que o interesse público seja respeitado.

Vários instrumentos foram utilizados para implementar mecanismos de democracia participativa. Dentre eles podemos citar o voto, o direito à informação e o direito de peticionar ao poder público, a participação nos colegiados dos órgãos públicos de interesses profissionais e previdenciários, a intervenção na proteção do patrimônio cultural, meio ambiente, assistência a saúde e aos adolescentes, ação popular e a ação civil pública.

Desvios e malversação dos recursos públicos são fatores que abalam a efetividade do controle social. Já o orçamento participativo representa um dos instrumentos de controle que poderá mudar essa situação.

A Administração Pública foi responsável por instaurar o combate à corrupção pelo setor público. Ela tem consciência que na gestão pública deve haver um tipo de controle financeiro. É necessário zelar pelo uso de recursos públicos.

“O advento desta nova concepção de administração pública resultou em uma mudança no paradigma de accountability. Em um primeiro momento, o controle da gestão pública voltou-se para o cumprimento dos ritos burocráticos e na observância das normas estabelecidas com vistas a garantir a probidade do governo. Com o movimento gerencialista, a ênfase passa a ser a produção de resultados pelo aparato estatal, de modo que a avaliação de desempenho das ações governamentais assume um papel de destaque.”²¹

Existem diversas modalidades de controle. A Constituição da República consagrou a modalidade de controle interno e a de controle externo. A separação entre esses tipos de controle tem função gerencial. O controle interno propõe-se a aumentar a eficácia e a eficiência da administração pública. O controle externo tem a competência de responsabilizar aqueles que cometem irregularidades.

A primeira forma de controle seria aquela feita pelo próprio órgão na fiscalização de seus atos. A segunda representa o conjunto de ações de fiscalização, verificação a correção de atos desenvolvida no âmbito de estrutura externa ao órgão.

A função do controle seria garantir a eficácia dos sistemas, bem como a possibilidade de sua evolução e adaptabilidade ao mundo em mudanças. O controle atua na defesa das normas estabelecidas previamente e na garantia de que as metas traçadas pelas organizações sejam atingidas.

²¹ RÓCHA, Heloísa Helena Nascimento. *A importância do controle da gestão pública para a efetividade dos direitos e das políticas sociais: considerações acerca do papel do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito UFMG, 2007, p. 192. (Tese)

A finalidade do controle é garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, publicidade e eficiência), bem com obediência ao princípio da supremacia do interesse público.

Pela Tese de Doutorado de Rocha²², a nível mundial o controle externo é desenvolvido por entidades superiores de fiscalização. As espécies são as Auditorias Gerais/Controladorias e os Tribunais de Contas.

O primeiro modelo, – Auditorias – marcado por influências norte-americanas e inglesas, adota um sistema gerencial, os representantes, eleitos, tomam decisões em órgãos monocráticos. Todavia, como é vinculado a algum poder é possível que o sistema seja corrompido devido a alguma forma de coação.

Os Tribunais de Contas foram adotados na Europa Continental e difundidos pelos países por ela influenciados. Por serem órgãos autônomos possuem uma maior capacidade para evitar que suas decisões ou pareceres sejam distorcidos. O fato de serem providos por concurso público, com ministros vitalícios, evita a ruína do sistema por meio do uso do código binário do sistema político dentro do sistema jurídico.

No Brasil, o controle externo em sentido estrito é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, e em sentido amplo abrange o controle feito pelos cidadãos. O controle externo é efetuado sob dois enfoques, um político, desempenhado pelos órgãos do Legislativo que verificam a efetivação das políticas públicas, e o técnico da responsabilidade do órgão especializado denominado Tribunal de Contas.

Foi Rui Barbosa quem criou os Tribunais de Contas no Brasil. Eles têm capacidade para fiscalizar se a receita e a despesa foram efetuadas da maneira prevista no orçamento e promover as devidas responsabilizações.

²² ROCHA, Heloísa Helena Nascimento. *A importância do controle da gestão pública para a efetividade dos direitos e das políticas sociais: considerações acerca do papel do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito UFMG, 2007. (Tese)

Até o Golpe de 64 - “a ênfase da nova instituição era tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, sendo que em virtude da crença de que as despesas ilegítimas dificilmente seriam recuperadas, somente após o registro das ordenações de despesas seriam consideradas efetivas”.²³

A reforma administrativa decorrente da emenda constitucional 19 adotou instrumentos como auditorias (avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais examinando e avaliando a ação governamental – natureza operacional) e inspeções.

Os Tribunais de Contas, apesar de serem denominados Tribunais, não são órgãos do Poder Judiciário, mas fazem julgamentos técnico-jurídicos. Pode-se dizer que são auxiliares do Poder Legislativo. Vale destacar sua qualidade de auxiliares, pois há corrente doutrinária que os classifica como integrantes do Legislativo. Essa corrente fundamenta-se na posição textual em que se encontravam os dispositivos relativos a ele na constituição de 1946, uma vez que seus preceitos estavam previstos no capítulo reservado ao Poder Legislativo.

Essa disposição constitucional se deve ao fato dos dois organismos desempenharem trabalhos complementares. Enquanto cabe ao Legislativo autorizar a arrecadação de receita e a realização de despesa através das leis orçamentárias que aprova, o Tribunal de Contas verifica o cumprimento das metas estabelecidas, donde se pode concluir que o Tribunal de Contas é um órgão constitucional autônomo administrativa e financeiramente, com natureza administrativa e não está subordinado a nenhum dos poderes. Sua competência encontra-se disposta na Constituição da República, na dos estados, e em legislações infraconstitucionais.

O Tribunal de Contas da União analisa as contas do ente federativo prestadas pelo Presidente da República, é responsável pela fiscalização

²³ ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. *A importância do controle da gestão pública para a efetividade dos direitos e das políticas sociais: considerações acerca do papel do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito UFMG, 2007, p.176. (Tese)

contábil, financeira e orçamentária da União, Estados, DF e Municípios no que tange aos recursos federais. Suas atribuições estão previstas no art. 71 da Constituição da República. Julga contas, emite pareceres, verifica atos administrativos, realiza auditorias e inspeções. Seus membros têm prerrogativas de juízes como inamovibilidade, vitaliciedade, foro privilegiado, irredutibilidade do subsídio.

O provimento dos cargos de ministros e conselheiros se dá por indicação do chefe do executivo e aprovação pelo legislativo. O critério é questionável, pois adotar o concurso público poderia dar mais transparência ao processo seletivo e avaliar o mérito individual.

Os jurisdicionados pelos Tribunais de Contas são as pessoas que de alguma forma gerenciem bens ou valores públicos. Estão sujeitas a fiscalização, assim como aqueles que derem causa a irregularidades, perdas ou danos ao erário estadual e municipal. A responsabilidade pela aplicação irregular de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes, se transfere aos sucessores dos administradores e responsáveis até o limite do valor do patrimônio transferido.

Ele não julga pessoas nem contas de Poderes, mas somente contas de pessoa que estejam tipificadas nas situações legais.

As contas prestadas pelo chefe do Executivo são julgadas efetivamente pelo Legislativo, o Tribunal de Contas apenas emite um parecer prévio. Isto vale tanto para a esfera federal quanto estadual e municipal. A diferença marcante é que nas contas municipais o parecer é dotado de uma força maior já que apenas pelo voto de 2/3 do Legislativo municipal deixará de prevalecer o parecer.

As decisões tomadas pelo Tribunal que imputem débito ou multa têm força de título executivo extrajudicial, para serem executadas não é necessário processo de conhecimento.

Os Tribunais de Contas se propõem a avaliar as políticas e programas públicos desenvolvidos com objetivo de medir seu impacto e a efetividade. Quando constatam falhas sugerem mecanismos paliativos como

intervenção na gestão, reformulação das ações, políticas e atividades governamentais, de forma a contribuir para o aprimoramento. Modernizar a gestão pública é uma forma de legitimar e dinamizar a reforma administrativa que se pretendeu implementar no Estado.

“Conclui-se que a avaliação das políticas e programas públicos e o combate a corrupção devem ser o foco de atuação das cortes de contas, o que requer ampla revisão dos instrumentos de controle, notadamente a figura da prestação ou tomada de contas anuais, que ainda consome grande parte do tempo e do trabalho dos auditores.”²⁴

A fiscalização exercida pela máquina estatal deve ter múltiplas funções, dentre elas a consultora para melhorar procedimentos e processos; a auditora que verifica o cumprimento de padrões; e a pesquisadora que avalia impactos das políticas implementadas.

O controle realizado pelos Tribunais de Contas não atinge uma efetividade maior devido à distância temporal do fato e de sua atuação. Isto é consequência da baixa cooperação entre os órgãos de controle e dos defeitos na formulação do controle. Fato é que há uma impossibilidade material de fiscalizar tudo.

Outro fator negativo é que a atuação predominante é a posteriori, que geralmente não consegue reparar o dano já causado. Para otimizar seus resultados o Tribunal de Contas deveria utilizar todos os instrumentos legais disponíveis à sua fiscalização, intensificar o controle preventivo das licitações e contratações, evitando futuras ações de ressarcimento que são morosas e têm baixa probabilidade de recuperação integral dos valores. A instituição deveria ter prazos tanto para a instrução como para a apreciação de processos, além de ser proveitoso criar-se um espaço de interação e cooperação com a sociedade para que ela haja como instrumento no combate à corrupção.

²⁴ROCHA, Heloísa Helena Nascimento. *A importância do controle da gestão pública para a efetividade dos direitos e das políticas sociais: considerações acerca do papel do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito UFMG, 2007, p.187. (Tese)

5 Conclusões

A gestão pública deve ter legitimidade perante a sociedade, e para isso é necessário que os cidadãos estejam dispostos a aceitar decisões de conteúdo ainda indeterminado dentro de certas margens de tolerância.

As decisões tomadas para corresponderem às expectativas sociais precisam ser pautadas pelos códigos binários que regem cada subsistema.

Quanto aos subsistemas jurídico e político restou comprovada que a sua base estrutural é a mesma: a Constituição. Mas não em sua íntegra, e sim em alguns de seus princípios fundamentais orientadores da sociedade. A Constituição é o elemento que integra os dois subsistemas, fator de acoplamento estrutural. Como reflexo, eles ficam estáveis.

A Constituição é fruto das seleções feitas por um indivíduo e partilhadas com outros. Assim quando o grupo passa a compartilhar das mesmas expectativas, forma-se a base estrutural de um sistema. A *estrutura* dos sistemas sociais são as expectativas partilhadas. Elas são responsáveis pela estabilidade dos sistemas, uma vez que cada participante sabe o que esperam dele e o que ele pode esperar dos demais.

A Constituição representa a positivação das expectativas partilhadas pelos entes sociais. Atua como fator de validade definidor do Direito e do não Direito. Garante a segurança jurídica nas relações sociais, por isto é afirmada sua supremacia frente às demais leis indo contra o princípio *lex posteriori derogat lex anteriori*. Como consequência restringe o legislativo, pois nem toda lei que ele criar será lícita.

Os dois subsistemas estruturados sobre a Constituição prevêm que em algum momento é possível que haja um comportamento divergente de seus preceitos, por isto estão sempre alertas.

Pode-se dizer que há um grau de tolerabilidade marcado pela periculosidade efetiva. Os comportamentos divergentes só podem ser aceitos até o momento em que não coloquem em risco a estrutura do sistema. Se colocarem não poderão ficar impunes. O combate à impunidade se faz através

de campanhas conscientizadoras, passeatas, movimentos populares e fiscalização. É necessário que se faça uma luta organizada para que o combate seja efetivo.

Diante da frustração, a norma se mantém se for dotada de um mínimo de eficácia. Caso não seja capaz de resistir a um fato social não será um elemento normativo.

Mas a norma não é estática, ela se propõe a adequar-se às transformações sociais, é dotada de mutabilidade, sabe desde a sua criação que o que representa a generalização de expectativas hoje, pode não sê-lo amanhã.

As normas e o Direito se auto-legitimam, por serem frutos de uma identificação dos indivíduos da sociedade que anseiam por um estilo de conduta. Institucionalizam expectativas generalizadas, previamente constatadas através das comunicações sociais. Nem sempre o Direito é capaz de representar o acordo geral, mas procura atender a um contingente elevado.

Quando a conduta das pessoas diverge das expectativas, pode-se dizer que se trata de uma corrupção dos sistemas.

A corrupção dos sistemas é mais que uma mera quebra de expectativas que gera consequência negativa para a sociedade. Ela também deve ser pensada como uma forma de romper com estruturas e paradigmas formados culturalmente, e possibilitar um novo estágio de interação social. A norma é contingente, deste modo, algo que no presente represente uma transgressão, no futuro poderá deixar de sê-lo, e quem sabe até tornar-se regra.

A corrupção de um sistema não está em uma conduta corrupta, mas em uma forma de decisão. Ela se efetua no momento em que, um subsistema especializado toma uma decisão pautada em um código operacional que não o seu.

Para o combate à corrupção dos sistemas foram instauradas formas de controle. Os instrumentos de controle social atualmente instituídos – informação e transparência; audiências/consultorias públicas; orçamento

participativo; participação em colegiados administrativos e em conselhos de gestão; representações/denúncias – vêm sendo disponibilizados e aperfeiçoados ao longo do tempo e sua utilização, também gradual, resulta do maior ou menor nível de conhecimento, conscientização e mobilização dos atores.

Foi constatado que existem diversas modalidades de controle. O controle interno, exercido por cada órgão dentro do rol de suas atribuições, o controle típico do judiciário, o do Ministério Público e o social.

O controle social deve ser feito por cada cidadão, há até mesmo a lei de ação popular que o legitima.

Outra modalidade de controle é conhecida como externo, cuja titularidade pertence ao legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e da União.

Ao final concluiu-se que para que o controle seja feito da maneira mais eficaz possível, é necessário que se forme uma teia de cooperação entre os sujeitos fiscalizadores. Afinal eles buscam um objetivo comum: combater a corrupção do sistema e permitir que as relações estabelecidas nos subsistemas sejam regidas pelo código binário típico de cada qual, sem deturpações.

Referências

- ANDAKU, Juliana Almenara. *O poder e o estado na teoria sistêmica de Niklas Luhmann*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 13 out. 2007.
- ARNAUD, Andre Jean; LOPES JR., Dalmir. *Da sociologia jurídica ao sistema social*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2007.
- BARALDI, C. Medios de comunicación simbólicamente generalizados. In: CORSI, G. et al. *Glossário sobre la teoria social de Niklas Luhmann*. México/DF: Antropos, 1996.
- BONOTTO, Carmen Denise. *Teoria política do estado de bem-estar: uma visão luhmanniana*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 20 set. 2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Portaria TCU n. 90. Aprova o Roteiro de Auditoria de Conformidade. Brasília: TCU, 2003.

- CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- COSTA, Márcia Bittencourt da. Corrupção, improbidade administrativa e o Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília/DF: Editora do TCU, 2006.
- ESPOSITO, E. Autopoiesis. In: CORSI, G. et al. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, DF: Antropos, 1996.
- FREITAS, Carlos Alberto Sampaio; SILVA, Artur Adolfo Cotias. Avaliação de programas públicos no Brasil; o papel do TCU. In: *Brasil. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa, 2005.
- GALINDO, J. *La política como sistema: reflexiones em torno de la sociología política de Niklas Luhmann*. Disponível em: <http://www.metapolitica.com.mx>. Acesso em : 12 fev. 2006.
- GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Re, 2006.
- LIPOVETSKY, G. A era do após-dever. In: MORIN, E. et al. *A sociedade em busca de valores: para fugir da alternativa entre o ceticismo e o dogmatismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- LUHMANN, N. O conceito de sociedade. In: NEVES, C. B.; SAMIOS, E. M. B. (Org.). *Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.
- LUHMANN, Niklas. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona: Paidós/ICE-UAB, 1990.
- LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Trad. Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2002. (Colección Teoría Social)
- LUHMANN, Niklas. *Introducción a la teoría de sistemas*. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. Guadalajara: Barcelona: Anthropos, 1996.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual de direito processual civil*. São Paulo: Editora RT, 2008.
- MATURANA, Humberto e VARELA, Francisco (1995). *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano*. Campinas: Editorial Psy. P. 205-206.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Editora RT, 2005.
- MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 455-456.
- MIRANDA, Daniela; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Direito, silêncio e corrupção*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 20 jul. 2007.

- OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. A instrução processual no Tribunal de Contas da União em face de um processo célere e consistente juridicamente: os desafios dos novos tempos. In: *Revista TCU*, n. 108. jan/abr, 2007.
- PEDRON, Flávio Quinaud. *A função dos tribunais constitucionais para a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 20 ago. 2007.
- PEDRON, Flávio Quinaud. *Direito, Política e Constituição para a Teoria dos Sistema de Niklas Luhmann*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 18 ago. 2007.
- ROCHA, Heloísa Helena Nascimento. *A importância do controle da gestão pública para a efetividade dos direitos e das políticas sociais: considerações acerca do papel do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito UFMG, 2007. (Tese)
- ROSENFELD, Michel. The Identity of the Constitutional Subject. *Cardoso Law Review*. Yeshiva University, janeiro, 1995.
- SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Editora do TCU, 2006.
- TORRES, Ana Paula Repolés. *A questão de obediência às normas na perspectiva da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann*. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>> Acesso em: 20 ago. 2007.
- www.tce.mg.gov.br
www.transparency.org
<http://www.worldbank.org>

RESUMO: Este artigo começa pela apresentação da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann e seus conceitos mais importantes, tais como autopoiesis, sistema e meio, complexidade, código binário, estrutura dos sistemas, papel da comunicação, subsistemas e legitimidade. Na sequência e com base na citada Teoria, é feita uma análise da Constituição e dos subsistemas jurídico e político. Em seguida, trabalha-se a corrupção e os mecanismos de controle que garantem a manutenção dos Sistemas, para, ao final serem apresentadas as conclusões.

Palavras-chave: Teoria dos Sistemas – Constituição – Corrupção

ABSTRACT: This article begins with the presentation of the theory of the systems from Niklas Luhmann and his most important concepts, such as autopoiesis, systems and environments, complexity, binary code, system structure, role of the communication, subsystems and legitimacy. Following that and based on the mentioned theory, is done an analysis of the Constitution and of the legal and political subsystems. Then discusses corruption and control mechanisms that ensure the maintenance of systems, for, in the end be presented the conclusions.

Key words: Theory of the Systems – Constitution – Corruption – Control