

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ramônia Schmidt

**IMBRICAÇÕES DE MULTINÍVEIS ENTRE BUROCRACIA E CORRUPÇÃO NA**  
**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS CONTAMINANTES**

Santa Cruz do Sul

2015

Ramônia Schmidt

**IMBRICAÇÕES DE MULTINÍVEIS ENTRE BUROCRACIA E CORRUPÇÃO NA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS CONTAMINANTES**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2015

*À minha mãe, grande mentora de tudo.*

## **AGRADECIMENTOS**

A concretização de mais esta etapa não seria possível sem a colaboração de algumas pessoas. Agraço, assim:

Aos meus pais, minha irmã e tia Cydroni, que se mantiveram irredutíveis no incentivo antes e durante todo o curso.

Aos colegas do escritório Mohr & Fischer, especialmente ao Dr. Eduardo Ferreira Fischer, pela compreensão e apoio.

A todo o corpo docente do programa de Mestrado, pelos ensinamentos, e, em especial a meu orientador, prof. Rogério Gesta Leal, por me conduzir nestes dois anos de aprendizagem.

Aos colegas do curso, por dividirem e compartilharem os medos e as alegrias, em especial às minhas amigas Bárbara Kunde e Tatiani Lobo, pelas inúmeras risadas que tornaram tudo mais leve.

Obrigada!

*If you know the enemy and know yourself, you need not fear the result of a hundred battles. If you know yourself but not the enemy, for every victory gained you will also suffer a defeat. If you know neither the enemy nor yourself, you will succumb in every battle.*

*(TZU, Sun. The art of war)*

## RESUMO

A identificação da corrupção na administração pública brasileira tem sido crescente e dá conta de perdas e desvio de recursos públicos em cifras alarmantes, causando prejuízos incalculáveis à população. Utilizando-se da abordagem dedutiva, mediante a análise dos percursos formativos da corrupção, especialmente sua atuação junto ao meio social e estatal, e exame das especiais características que compõem a administração pública brasileira, buscou-se responder ao problema de pesquisa, que se constitui no questionamento acerca da possível atuação da burocracia institucionalizada no Brasil enquanto facilitadora da prática corruptiva. Após pesquisa doutrinária e legislativa, bem como análise de decisões oriundas do Tribunal de Contas da União, descobriu-se que a burocracia causa um insulamento do agente público, dificultando a atuação dos meios de controle da administração pública, conduzindo a um sentimento de impunibilidade e facilitando o agir corruptivo.

Palavras-chave: Corrupção. Moral. Administração Pública. Burocracia. Insulamento.

## **ABSTRACT**

The identification of the corruption on the Brazilian public administration has been increasing and it covers losses and embezzlement of public resources in big amounts, causing incalculable losses to the population. Utilizing the deductive approach, by analysis of the formative paths of the corruption, specially the proceeding next to the state and social environment, and examining of the special characteristics that compose the Brazilian public administration, it was searched to answer the research problem, it constitutes on the questioning around the possible action of the formal bureaucracy on Brazil while facilitates the corruptive practice. After the doctrinal and legislative research, as well as the analyze of arising decisions from "Tribunal de Contas da União", it was found that the bureaucracy causes an insulation of the public agent, impeding the control ways acting of the public administration, conducting to a feeling of impunity and facilitating the corruptive act.

Keywords: Corruption. Moral. Public Administration. Bureaucracy. Insulation.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 A CORRUPÇÃO COMO PATOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL: PERCURSOS FORMATIVOS.....</b>	<b>11</b>
2.1 Causas filosóficas e políticas da corrupção.....	12
2.2 A corrupção como fenômeno social .....	26
2.3 A corrupção no Estado – incidências reiteradas .....	36
<b>3 A RELAÇÃO ENTRE BUROCRACIA DE ESTADO E CORRUPÇÃO: O CASO BRASILEIRO .....</b>	<b>46</b>
3.1 A burocracia como fenômeno institucional de Estado.....	46
3.2 A colonização portuguesa e a adoção da burocracia e personalidade no serviço público brasileiro .....	57
3.3 A institucionalização da burocracia no Estado brasileiro como facilitadora do agir corruptivo.....	69
<b>4 MARCOS NORMATIVOS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA BUROCRACIA ESTATAL .....</b>	<b>81</b>
4.1 A evolução normativa nacional e internacional como forma de controle e fiscalização da corrupção.....	82
4.2 Os controles interno, externo e social da administração pública como inibidores da corrupção.....	88
4.3 A contribuição da burocracia para o agir corruptivo mediante análise de alguns casos concretos .....	106
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>113</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A opção do homem por viver em sociedade fez surgir a necessidade de adequação de comportamentos e de suas finalidades a esta coletividade em que passava a estar inserido.

De modo a garantir a existência e permanência do agrupamento social, a individualidade necessitava ceder a uma nova consciência coletiva, em que os benefícios ao grupo seriam primados em detrimento da satisfação egoísta.

Identificava-se, assim, nesses agrupamentos humanos, uma nova faceta da moralidade e de dever ético, fruto de uma consciência coletiva e da necessidade de imposição de regras quanto ao comportamento de cada indivíduo neste contexto social.

Todavia, a adequação das condutas ao código moral comunitário jamais foi completa. Guiados por um sentimento egoísta, permanecem alguns indivíduos a pautar suas ações de modo a satisfazer interesses privados em detrimento dos interesses coletivos – traduzidas no termo corrupção.

Conceituada enquanto desvirtuamento da moral coletiva, a corrupção tem sido objeto de destaque junto aos noticiários, especialmente quando praticada na seara estatal. Seja a nível nacional ou internacional, os dados apresentados dão conta do desvio de somas vultosas de dinheiro público e obtenção de vantagens indevidas para satisfação de interesses privados.

Os efeitos de tais desmandos são facilmente identificáveis na insuficiência de recursos para uma efetiva atuação estatal, restando insuficientes os investimentos em infraestrutura e descobertos vários segmentos da área social.

Ainda, da análise de tais dados, diversos são os estudos indicando que a corrupção poderia ter encontrado no próprio seio público, um meio que facilitasse a sua prática – a organização burocrática.

Deste modo, o problema de pesquisa que norteia o presente trabalho busca encontrar uma resposta ao questionamento que surge quanto à efetiva atuação da organização burocrática enquanto facilitadora do agir corruptivo.

Realizando uma abordagem dedutiva, pretende-se, assim, no presente trabalho, através de um procedimento histórico de análise e da coleta de dados bibliográficos e exame de alguns casos concretos, e análise hermenêutica das

informações coletadas, estudar o processo de implementação da burocracia na administração pública brasileira e sua possível ligação para com a corrupção.

Inicialmente, buscar-se-á identificar os percursos formativos da corrupção, destacando a sua intensa relação para com a moralidade e consciência da reprovabilidade das condutas no meio social.

Inserido em uma coletividade, passam as ações de cada indivíduo a importar não apenas à sua consciência íntima, mas sim àquele grupo no qual se encontra inserido então.

Ainda, sendo todos integrantes de um mesmo Estado, os interesses privados passam a ser limitados por um interesse coletivo. Aos atores sociais e aos agentes públicos cumpriria o dever de pautar suas condutas de modo a suplantar suas vontades particulares em nome da coletividade.

A corrupção surgiria, assim, como fruto da incapacidade humana em ditar suas ações em conformidade com a consciência coletiva, permanecendo sua existência ligada a um sentimento de egoísmo e individualismo.

Em um segundo momento, a proposta de pesquisa se compõe da análise das principais características da organização burocrática, com sua pretensa racionalização de métodos e finalidades, e da forma pela qual foi ela institucionalizada na administração pública brasileira.

Discorrendo acerca das características de Estado, poder e organização social implantadas no solo brasileiro a partir da colonização portuguesa, buscar-se-á identificar se a burocracia institucionalizada pode ser apontada como um meio de facilitação do agir corruptivo.

Distinguindo-se eventual ligação entre burocracia e corrupção, pretende-se analisar de que modo se dá tal relação, indicando os ambientes em que tal desvirtuamento adquire potencial prático.

No terceiro e último capítulo, uma vez já tecidas considerações que permitam a compreensão do fenômeno corruptivo, bem como já analisadas as características singulares da implantação da burocracia na administração pública brasileira, pretende-se estudar o avanço legislativo no combate à corrupção mediante identificação dos objetivos de tais normas a nível nacional e internacional.

Por fim, pretende-se apresentar, mediante pesquisa junto ao Tribunal de Contas da União e de modo exemplificativo, alguns casos concretos em que é

possível identificar a ligação entre burocracia na administração pública e corrupção – aquela servindo como facilitadora desta.

Executada a análise pretendida no presente trabalho, verifica-se, ao final, a confirmação da hipótese positiva do projeto de pesquisa antes desenvolvido. Mediante a coleta e exame dos dados bibliográficos e de casos concretos, concluiu-se pela confirmação da atuação da burocracia implantada na administração pública brasileira como um meio de facilitação do agir corruptivo.

Reveste-se, assim, o presente trabalho de grande importância ante o cenário pouco otimista acerca dos níveis de corrupção que contaminam especialmente o Estado brasileiro.

Possivelmente, identificado um dos meios de facilitação do agir corruptivo dentro da administração pública, poder-se-á proceder na reformulação de instrumentos de controle já implementados ou na concepção de novos mecanismos de controle e combate ao fenômeno da corrupção.

## **2 A CORRUPÇÃO COMO PATOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL: PERCURSOS FORMATIVOS**

O tema da corrupção tem ganhado destaque junto aos noticiários nacionais e internacionais, dando conta do desvio, no cenário político, de vultosas quantias de recurso público para a satisfação de interesses privados.

Os números apresentados pela organização Transparency International (2015) dão conta de índices alarmantes de corrupção por todo o mundo, com especial destaque negativo aos países em desenvolvimento.

Tomando por base os índices relativos ao ano de 2014, o Brasil se encontra hoje na sexagésima nona posição de um total de cento e setenta e cinco nações, cujo ranking aponta em nível crescente os indicadores de corrupção.

Ainda tendo por base o relatório referente a 2014, em uma escala que mede os níveis de corrupção dentro de cada país, a pontuação atingida pelo Brasil foi de 43 pontos - em que zero corresponde a um nível extremo de corrupção, e cem pontos a um local em que verificados índices ideais de transparência.

Logo, embora o Estado brasileiro não figure dentre os países mais corruptos do mundo, nada há para se comemorar, na medida em que os números revelam uma triste realidade.

Comparativamente à Dinamarca, que no ano de 2014 assumiu a primeira colocação do ranking, enquanto país menos corrupto e com noventa e dois pontos, vê-se que há que o muito o que se fazer e que é efetivamente possível combater a corrupção e tornar a atuação estatal mais transparente.

Tratando especificamente da América do Sul, extrai-se que diversos países se encontram em situação ainda mais vulnerável do que o próprio Brasil, figurando entre as últimas posições no ranking geral mundial, como é o caso da Venezuela que ocupa a centésima sexagésima primeira colocação e o Paraguai a centésima quinquagésima. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015)

No entanto, a mesma América do Sul também traz bons exemplos. Há de se destacar o Uruguai, que assume a vigésima primeira colocação dentro do total de países pesquisados em 2014, de modo que se visualiza a possibilidade de melhorar em diversos aspectos nos países em desenvolvimento também.

E efetivamente, muito há a se fazer e é possível fazê-lo. Em mensagem dirigida ao Congresso Nacional brasileira neste ano de 2015, o governo federal

informou que, mediante a implementação de ações de controle interno acerca da implementação e funcionamento de políticas públicas, o benefício financeiro de tais programas alcançou a cifra superior a sete bilhões de reais. (BRASIL, 2015)

Da mesma, noticiou que, mediante a implementação de um grupo de trabalho específico na identificação e combate à lavagem de dinheiro, em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA), foram identificadas operações no montante de cerca de vinte e um bilhões de reais com indícios de ilicitude.

Ou seja, existem mecanismos a serem aperfeiçoados ou ainda criados no combate à corrupção, os quais podem auxiliar o país a reduzir os dados corruptivos alarmantes antes referidos.

Ainda, há de se ressaltar que, embora assumo agora esse contorno de fenômeno midiático, a corrupção não é recente, podendo ser reconhecida em todas as formas sociais e de Estado e governo.

Sinala-se, aqui, que, embora o tema da corrupção seja normalmente discutido no âmbito da administração pública estatal – e, ainda mais especialmente, enquanto corrupção política -, a verdade é que se trata de um fenômeno social.

O ato egoísta de satisfação dos interesses individuais acima de todos os demais não se dá somente no âmbito público. Ainda, como se verá adiante, tampouco a corrupção necessariamente se encontra vinculada a um ganho financeiro.

Conjuntamente à evolução das organizações sociais, a corrupção também evoluiu. Alteram-se as práticas, a sua incidência e o grau de tolerância social para com as mesmas, no entanto, encontram-se sempre presentes.

Deste modo, importa que se busque inicialmente identificar as origens da corrupção, seja junto ao meio social ou estatal, a fim de compreender os elementos que a caracterizam e que permitem e impulsionam a sua implementação.

## **2.1 Causas filosóficas e políticas da corrupção**

A menção ao termo corrupção remete à ideia de transgressão à alguma regra ou à satisfação de interesses próprios, à incapacidade do homem de viver em sociedade de acordo com as regras da coletividade.

Podem se constituir como atos corruptos tanto o ingresso indevido em uma fila de espera, passando à frente dos demais, como o desvio de recursos públicos para contas particulares.

Ou seja, a corrupção pode gerar efeitos mais ou menos graves, em conformidade com o ato praticado e as suas consequências. Entretanto, independentemente da repercussão gerada, é intrínseco ao ato o descumprimento das regras morais do meio social.

Zarzalejos (1996, p. 11), assim, traz sua primeira impressão acerca da corrupção como ligada à própria existência do homem, “dado que el hombre no es angélico y cualquier sociedad ha tenido que preservarse de los elementos antisociales”.

Trata-se, pois, de uma concepção acerca da corrupção como um mal inerente à humanidade, em que o homem traria consigo de nascença a capacidade destrutiva, incapaz de conviver em grupo.

Assim, independentemente do período histórico, seria o homem incapaz de conviver com seus semelhantes de forma harmônica e com sua conduta baseada nos interesses coletivos.

Coloca Zarzalejos (1996), assim, a sociedade em uma necessária posição de defesa para com os indivíduos corruptos. A fim de garantir o meio social, deve-se combater aqueles que atuam de modo a destruí-lo.

Outros autores, por sua vez, apresentam uma visão mais restrita acerca do que se caracterizaria como corrupção. Para Barba (1996), por exemplo, necessitaria haver uma ligação para com uma pessoa ou órgão público – evidenciando uma abordagem mais política acerca do fenômeno.

Ou seja, a análise do fenômeno corruptivo para o autor se daria apenas sobre a esfera pública, excluindo de seu campo de estudo os descaminhos que ocorrem nas relações privadas.

Este foco sobre o meio público, certamente é o mais comum entre as análises procedidas sobre a corrupção. Entretanto, como se verá a seguir, em que pese seja a administração pública um local especialmente fértil para as práticas corruptivas, estas se caracterizam como um fenômeno de origem e propagação social.

Assim, embora as notícias e escândalos mais recentes se dêem junto à esfera pública – cuja amplitude talvez faça merecer maior destaque -, a raiz deste

problema se encontra na sociedade, em um conjunto de cidadãos que não encontram mais forças ou motivos para condenar a corrupção.

E adentrando neste caminho da reprovabilidade social, há de se atentar ao fato que a sociedade e seus valores se encontram em permanente evolução – no sentido positivo ou negativo -, razão pela qual não existe uma fórmula geral que permita definir o que é corrupção.

Logo, como leciona Filgueiras (2010, p. 318), a tentativa de conceituação é sempre falha, haja vista que os signos e conceitos sociais se modificam constantemente:

A definição do conceito de corrupção só é possível por meio de uma observação histórica balizada em contextos linguísticos altamente diferenciados no tempo. Não há uma única abordagem ou uma lei capaz de definir a corrupção de uma maneira totalizante, estando ela referida a contextos de linguagens e interlocuções práticas que se modificam em função dos diferentes problemas que configuraram a história política.

Tal dificuldade reside, ainda, na estreita relação que os atos corruptos tem para com a moral do grupo social em que são praticados. A reprovabilidade das condutas e, por conseguinte, a sua taxaçoão como “ato corrupto”, dependerá do prisma social e do anseio moral com que for julgada.

Basta redefinir o lapso temporal de uma pesquisa ou alterar as crenças religiosas da comunidade a ser analisada, os comportamentos tidos por corretos ou repreensíveis, e o grau de rejeição dos mesmos será totalmente diferente.

Voltado ao aspecto social ou estatal, em ambos, a corrupção será interpretada em conformidade com o meio social que instituiu as regras morais, e os representantes junto ao Estado:

Ou seja, a compreensão da corrupção nasce de concepções consensuais definidas como valores normativos fundamentais, que têm uma natureza linguística originada comunicativamente de acordo com concepções de bom governo e só pode ocorrer no âmbito de uma sociologia das relações de poder, de acordo com as significações que ela pode assumir na sociedade. Essas significações são derivadas de um processo hermenêutico realizado na esfera pública, de acordo com consensos normativos estabelecidos deliberativamente, os quais definem conteúdos substantivos de valores - no plano da moralidade política - e definem sua contraparte normativa da corrupção. (FILGUEIRAS, 2009, *on line*)

Assim, a concepção primeira a se tecer acerca da corrupção diz respeito à impossibilidade de retirar a sua ligação para com a moral. Pois, justamente dos critérios morais de uma determinada sociedade, daquilo que é considerado como

justo e correto, é que se tem como via de conseqüência, o conhecimento e determinação dos atos considerados incorretos e reprováveis.

A própria concepção do que é ou como se deve compreender o termo “corrupção” também sobre alterações no tempo e espaço, possuindo significados diversos e sendo empregado em situações diversas. Logo, a moral atua como legitimadora tanto da reprovabilidade de uma conduta (e da sua classificação enquanto corrupta), como do grau de reprovabilidade geral que se identifica na própria ideia de corrupção.

Assim, a moral, conjuntamente à ética - enquanto teorização acerca da conduta moral - ocupou-se, no transcorrer da evolução humana, em formatar as condutas consideradas corretas, bem como aquelas a serem reprovadas no meio social.<sup>1</sup>

Como lembra SERRANO (2011, p. 06), a definição daquilo que se considera correto ou bom para o indivíduo em si (e para o meio social), sofreu – e continua a sofrer – permanente alteração. De acordo com os critérios temporais e sociais a serem definidos, mudam-se os critérios de julgamento moral:<sup>2</sup>

[...] ao longo da história das teorias éticas, o “eu” se entendeu pelo “bem” em sua plenitude assumiu as mais diversas definições: felicidade, prazer, perfeição, prudência, poder, disciplina mental, conhecimento, autocontrole, ascetismo, graça de Deus, razão, prosperidade, liberdade, igualdade social, realização pessoal, sucesso [...] portanto, um extraordinário, leque de hipóteses ou de convicções que apenas reforça o caráter relativista dos valores culturais.

Botelho (2010, p. 47-48) ensina que a ideia de moralidade, no princípio, estava ligada à compreensão da dicotomia “bem e mal”:

---

<sup>1</sup> Como define Serrano (2011, p. 08), “[...] qualquer discurso sobre ética pode ser considerado como resultado do estudo das proposições morais ou juízos de apreciação que se referem à conduta humana que, como se sabe, é suscetível de qualificação do ponto de vista do bem e do justo, conceitos relativos e convencionados”.

<sup>2</sup> A título de exemplificação, quanto à constante evolução das regras morais, cita-se o riso. Compreendido hoje como uma forma de expressão humana (indicando sentimentos e sensações), o riso já foi objeto de adoração e de rechaço ao longo da história.

Leciona Macedo (1997), que entre os povos da antiguidade o riso era ligado à ideia da vida, da sexualidade, sendo-lhe atribuída a capacidade de suscitar a vitalidade, de modo que reverenciado em cultos à fertilidade. Cita como exemplo o período romano, em que durante uma epidemia, foram contratados artistas, a fim de restaurar a alegria das divindades e assim cessar sua cólera, pondo fim à doença.

Todavia, continua o autor, com o advento do cristianismo, o corpo e a sexualidade passaram ao aspecto negativo, de modo que os rituais pagãos e seus elementos, dentre eles o riso, passaram a estar ligados ao pecado. O riso, antes vital, sofreu restrições morais, de modo que compreendido como falta de pudor, de decoro – agora, o riso era profano.

No início o conceito chave da filosofia moral era o BEM, tendo sido por isso delineadas as teorias do bem e da perfeição, desde a Antiguidade até o final do século XVIII. A noção de bem estava sempre vinculada à felicidade, às boas consequências, à vida boa. Para o alcance dessas consequências benéficas, a filosofia moral buscou estabelecer um elo entre a motivação e a moralidade, o que faz com que o bem buscado seja objeto de um constante movimento e integre numerosos domínios da vida humana, legitimando sempre o questionamento: como devo viver?

Assim, partindo-se de Aristóteles, encontra-se o significado do moralmente bom ligado à virtude. A conduta moralmente aprovada não teria caráter utilitarista, mas sim dependeria do reconhecimento universal para assim ser considerada (LEAL, 2013).

Traz o autor a ideia de bem, em que o ato moralmente aprovado não está ligado à sua capacidade de servir a um propósito de seu agente, mas sim que seja louvável pela coletividade.

Ou seja, o homem é concebido enquanto ser social, enquanto componente de uma sociedade. Sentir-se bem ou atuar de modo correto, neste contexto social, depende da satisfação que o agir provocar no meio em que se vive.

Como bem delinea Botelho (2010), em Aristóteles a finalidade maior da vida constituía a felicidade. Todavia, os meios utilizados pelos indivíduos para atingir essa felicidade não poderiam ser contrários à coletividade.

Assim, a felicidade também adquiriria um caráter comunitário, em que um apenas poderia alcançar a felicidade no meio de vários – “[...] um homem, para ser feliz, isto é, virtuoso, teria de viver entre amigos. A felicidade, então, deveria ser entendida num contexto em que o homem, como animal político, não vive isolado [...]” (BOTELHO, 2010, p. 50).

Platão, por sua vez, trabalha com a ideia do comunitário, transformando-o em condição para a existência do ser humano – a qual seria a condição de diferenciação entre homens e animais (LEAL, 2001).

O homem só poderia se tornar valoroso quando inserido em um grupo social, de modo que a organização e condução do Estado deveria se pautar pela capacidade de satisfazer as necessidades coletivas:<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Caso opte o homem pela satisfação de seus desejos acima dos demais, poderá fazê-lo, entretanto, na condição de tiranos, retirando dos outros a felicidade e acumulando-a à sua: “Para se entregar livremente a essa desregrada satisfação, há que dispor do poder supremo, o da tirania. Tal poder permite, de facto, àquele que o detém desfrutar da vida a seu bel-prazer, facultando-lhes os meios para satisfazer seus desejos. Por outro lado, um poder assim manifesta-se em subjugação generalizada de todos os demais. O tirano escolhe-se a si mesmo contra todos, encontrando nessa subserviência um prazer suplementar”. (FREITAS, 2005, p. 64)

Para Platão, indubitavelmente, existem Leis eternas de natureza Moral, e não são simples convenções que possam ser substituídas por um regime qualquer, mas têm raízes no sistema do Universo e na natureza da alma, as quais não podem ser destruídas. Assim, busca provar que a cidade não é um ajuntamento causal de indivíduos, dominado predatoriamente pelo mais forte dentre eles, porém uma comunhão de almas unidas em torno de um objetivo ético, guiadas de modo altruísta e racional, pela sabedoria dos governantes, conhecedores da natureza, da alma e da finalidade do mundo. (LEAL, 2001, p. 19)

Do mesmo modo, com Cícero, a correção moral passa a se identificar com o sentimento de inserção do indivíduo em sociedade, e na necessidade de designação do bem comum como objetivo final.<sup>4</sup>

Ou seja, acrescenta-se mais um elemento de cunho moral no dever-agir do cidadão. Além de ser aceita e compreendida pela universalidade enquanto correta, deve ela agora ter por escopo o bem comum:

Seja como for, o sábio não vive isolado. Como o sublinhava Cícero no seu tratado *Dos bens e dos Males*, todos os homens são iguais cidadãos da cidade perfeita que forma o universo. Tal comunidade é regida por uma lei natural cujo conhecimento assenta nas “noções comuns” do bem, do justo e dos deuses que os homens possuem. (...) definindo-se a justiça como a regra de conduta que consiste em atribuir a cada uma aquilo que lhe cabe e em função do que é, convém que cada indivíduo conserve o vínculo social em vista da conservação da comunidade humana. É neste sentido que a justiça constitui um dos deveres fundamentais que compelem “a não prejudicar ninguém, se isto não é provocado por uma injustiça” e “de seguida a zelar pela utilidade comum [*Acerca dos deveres*, I, 7, 22]. Decorre, pois, do dever de justiça que a utilidade privada se subordine, em qualquer circunstância, a utilidade comum. (FREITAS, 2005, p. 59-60)

O cristianismo, por sua vez, pode ser apontado como responsável por uma grande virada na concepção social acerca da justiça, da vida em comum e, especialmente, do comportamento humano.

O homem passa a ser compreendido não apenas como um pecador em potencial – no sentido de pode vir a pecar -, mas sim como fruto do próprio pecado. Todos os aspectos de cada indivíduo estão sempre dispostos a pecar.

---

<sup>4</sup> E este reconhecimento do dever a ser imposto e observado pelos homens no meio social foi estendido por Cícero aos governantes. Trazendo lições acerca das condutas apropriadas e corretas no combate à corrupção. Consoante destaca Leal (2013, p. 23), a primeira das lições a ser posta em prática diz respeito à necessária compreensão de separação entre a esfera privada – seus interesses e problemas – e a esfera pública – cuja razão final consiste na busca e defesa do bem público: “[...] é imperioso que o governo estenda sua preocupação do mesmo modo a todo o Estado, não negligenciando uma parte para atender a outra; c) é preciso no governo afabilidade e moderação, mas, quando se trata do bem do Estado, é preciso severidade, sem a qual o governo se torna impossível. Assim, diante de atos corruptivos, a energia do controle e da responsabilidade deveria ser extrema”.

Como leciona Gouvêa (1998), segundo a ótica cristã, a razão não é confiável, na medida em que os impulsos (instintos inconscientes) do homem e o ambiente que o cerca, levam-no sempre em direção ao pecado.

Utilizando-se o pecado como semelhante do mal agir, estaria, pois, o homem, sempre em dívida para com a virtude cristã. Ainda que construído à imagem e semelhança de Deus, seus atos e a quebra da aliança sagrada demonstrariam que é de sua essência o erro.

Ou seja, a moral cristã se reveste de um preconceito acerca do homem, rotulando a todos como pecadores e lhes retirando até mesmo o benefício da dúvida.

Todavia, ainda que rotulado de pecador, o cristianismo admite o arrependimento. E aqui, reside um dos aspectos morais mais importante a ser analisado na fé cristã.

A absolvição dos pecados é concedida por Deus à criatura que se arrepender dos seus atos, e, humildemente, se prostrar perante o divino, requerendo a graça do perdão. Trata-se de ser merecedor do favor pela sinceridade do arrependimento.

Como destaca Gouvêa (1998), há de levar em conta a “certeza cristã de que não há nada que um ser humano possa fazer para obter o favor divino”. Significa dizer que nenhum sacrifício ou pagamento poderá levar ao céu.

Ainda este sentido, observa o autor que, ao contrário da prática pagã, que tinha suas bases fincadas na aproximação do homem e das divindades através do sacrifício, da oferenda, o ritual cristão se preocupa com a intenção sincera.

Trata-se de estabelecer uma moral em que o arrependimento sincero vale mais do que a recompensa material. Dizendo-se de outro modo, o valor do homem não se mede pelo seu poder financeiro, mas sim pelo foro íntimo – pela consciência do erro e intenção de modificá-lo.

Ainda no terreno religioso, o judaísmo traz a ideia da correção moral e atribui ao homem a responsabilidade pelos seus atos e as consequências que estes assumem perante o mundo. Assim, “o que alguém faz, exerce efeito sobre todos: quem salva uma vida salva o mundo”. (SHERER, 2008, p. 95)

Insere-se o homem mais uma vez como integrante de uma comunidade. E é neste conjunto de pessoas, que deverá ele se decidir – e saber decidir – entre o bem e o mal. Ambas as escolhas terão efeitos, e por ambos os efeitos será ele responsável perante todo o grupo.

Trata-se de retirar o caráter individualista dos atos. Inserido em um grupo social, deve ele ser capaz de reconhecer e escolher pela virtude dos seus atos, e as consequências desta escolha se refletirão todo o grupo.

O retrocesso científico e social advindo com a Idade Média, da mesma forma, atuou no sentido da alteração e remoção dos conceitos de moralidade para o campo da religião, de modo que a existência e a prática das virtudes já não mais correspondiam mais a um ato volitivo humano.

A presença da virtude passou, assim, a ser assegurada apenas e tão somente pela presença e vontade de Deus naquele ato e na vida de um homem: somente através daquelas virtudes asseguradas por Deus é que a integridade da coletividade seria preservada.

A ausência de virtude na prática de algum ato é compreendida então como indicadora da condição decaída da humanidade, e que deve necessariamente ser submetida à redenção cristã.

A conduta humana permanece como o objeto da moralidade, mas a sua correção ou reprovabilidade não dependem da aprovação dos demais indivíduos que compõem uma comunidade. É Deus quem dita quais os atos são certos, e a sua não observação pelos homens gera a necessidade de redenção junto ao divino.

Ou seja, transfere-se à religião o poder de determinar a moral individual social. Ainda, retira-se da coletividade o poder de repreensão da conduta imoral, repassando à religião a determinação da pena e a decisão sobre a possibilidade de redenção do indivíduo.

Avançando-se na linha do tempo, Rousseau, por sua vez, trata da corrupção como um fenômeno e malefício decorrente da associação social. Para ele, o homem em estado de natureza é capaz de gozar de liberdade e capaz de encontrar sua felicidade.

Uma vez formado o Estado, restaria o homem distante deste estado de natureza, “no qual ele se degenera e corrompe” (LEAL, 2006, p. 23). Ou seja, a ideia de moral apresentada por Rousseau trata o indivíduo como bom por natureza, sendo a sociedade o mal que o corrompe.

Aqui, importa salientar, no entanto, que não se trata de uma sociedade má por natureza (maldade pela maldade), mas sim de uma sociedade doente e mal governada, que permite ao homem se desvirtuar do bom caminho. Se o mesmo

indivíduo se deparar com um meio sadio, encontrará nas boas instituições sociais a inspiração para uma vida correta. (DERATHÉ, 2012)<sup>5</sup>

Homem e sociedade podem ser bons ou não. Esta depende dos homens que a formam e governam. Aquele depende da sociedade no qual irá se desenvolver.

Em Hobbes (1993), o tema da corrupção é estudado através da perspectiva da ação humana. Segundo ao autor, o homem é um competidor por natureza, de modo que o seu viver em sociedade é dirigido unicamente para a obtenção de vantagens neste ambiente.

Assim, a associação social para Hobbes (1993, p. 50) não decorre de sentimentos de fraternidade ou de pretensão de mútua colaboração. Ao contrário, tratar-se-ia de uma associação de interesses individualistas, os quais, em determinadas situações, acabariam por convergir com os ideais e objetivos de outro indivíduo, motivando a atuação em conjunto naquele momento específico:

Com que intenção os homens procuram reunir-se, é possível reconhecer pelo que eles fazem quando reunidos. Se se encontram para transações comerciais, cada qual defende o interesse próprio, não o do sócio. Se for para realizar tarefa comum, nasce uma certa amizade formal que tem em si mais de ciúme do que de amor, dando assim origem à facciosidade, nunca à benevolência.

No entanto, continua, indicando que a pretensão de viver em sociedade implica ao cidadão necessariamente em abdicação da prática de determinados direitos, a fim de que se torne possível a co-existência de interesses dos particulares:

A união assim obtida chama-se Cidade, ou sociedade civil, ou ainda pessoa civil. Com efeito, sendo a vontade de todos uma só, esta deve ser considerada uma pessoa; há de ser conhecida e distinguida, em relação a todos os indivíduos particulares, através de um só nome, mantendo seus direitos e propriedades. Deste modo, nem o cidadão isolado nem todos ao mesmo tempo, à exceção daquele cuja vontade representa a de todos, podem ser tomados como Cidade. Definindo, portanto, CIDADE é uma pessoa cuja vontade, resultante do pacto de muitos homens, é aceita como vontade de todos os homens a fim de poder ela utilizar a força e os recursos de cada um para a meta, com o objetivo de paz e defesa comum (HOBBS, 1993, p. 99).

---

<sup>5</sup> Como explica Leal (2006, p. 23), o homem em sociedade – afastado da natureza – pode vir a se corromper. Entretanto, a sociedade que ele cria, não necessariamente será desvirtuada ou corrupta. A dificuldade que reside nesta questão diz respeito à capacidade do homem em criar uma lei que tenha a mesma validade universal da lei natural: “Distanciando-se do estado de natureza e tendo-se formado o estado da sociedade, no qual ele se degenera e corrompe, o problema é dar à sociedade uma forma de estado na qual a lei civil tenha o mesmo valor da lei natural e na qual os direitos subjetivos civis segam a restituição ao indivíduo – agora cidadão – de seus direitos inatos”.

Desta necessidade de agir racional, surge para Hobbes a necessidade de um Estado, o qual, através do uso dos meios de que dispõe, legitimado pelo pacto social, poderia compelir o homem a observar as regras adotadas por aquela sociedade<sup>6</sup>.

Tais regras de cunho ético e moral social seriam, por sua vez, incorporadas ao ordenamento legislativo, impondo o conceito do justo e injusto, certo e errado, correto e incorreto, com o objetivo de regulação social.

No entanto, ressalta Leal (2013, p. 27-28), que a corrupção não pode ser reduzida ao mero aspecto da ilegalidade do ato – aqui compreendido como descumprimento de uma norma positivada -, na medida em que restaria descoberto todo o conceito de imoralidade que é intrínseco ao próprio agir corruptivo.

Direito e moral se encontram entrelaçados, no entanto, de modo algum podem ser tomados por sinônimos, ou ainda como se reflexos idênticos de um para com o outro.

Via de regra, a norma jurídica representa alguma experiência moral. Todavia, em determinadas situações existirá também um direito imoral, em que a regra jurídica andar­á em sentido contrário à moral social, e mesmo assim será exigível perante seus subordinados. (BITTAR; ALMEIDA, 2006)<sup>7</sup>

Logo, limitar a caracterização dos atos corruptos à legalidade, permitiria que regras morais fossem esquecidas – propositadamente ou não -, bem como que as normas jurídicas desprovidas de conteúdo moral fossem inquestionáveis pelos cidadãos ou por outros meios jurídicos.

---

<sup>6</sup> Conforme destaca, “O FIM último, Fim ou Desígnio dos homens (que apreciam, naturalmente, a Liberdade e o Domínio sobre os outros), ao introduzir aquela restrição sobre si para viver nos Estados, é a preocupação com sua própria conservação e a garantia de uma vida mais feliz. Ou seja, a vontade de abandonar a mísera condição de Guerra, consequência necessária (conforme dito anteriormente) das Paixões naturais dos homens, se não houver um Poder visível que os mantenha em respeito, forçando-os, por temor à punição, a cumprir seus Pactos e o respeito às Leis de Natureza [...]” (HOBBS, 2000, p. 123).

<sup>7</sup> A diferença entre moral e direito reside no caráter volitivo, em que a ação moral demanda uma vontade e convencimento íntimo no momento de agir, como lecionam Bittar e Almeida (2006, p. 442): “Se a moral demanda do sujeito uma atitude (solidariedade), seu estado de espírito, sua intenção e seu convencimento interiores devem estar direcionados no mesmo sentido vetorial das ações exteriores que realiza (intenção solidária, e não interesseira). É certo que a norma ética se constitui, na mesma medida da norma jurídica, de um comando de ordenação e orientação da conduta humana (dever-ser), tornando-se critério para averiguação da ação conforme ou desconforme, mas há que se notar esse diferencial. Se o Direito demanda do sujeito uma atitude (não matar), conforma-se com a simples não ocorrência do fato considerado criminoso, não argüindo acerca da volição (rivalidade)”.

Há a necessidade de se manter viva a reprovabilidade moral das condutas corruptas, haja vista que é ela consequência da reprovabilidade social, que por sua vez é o motor da evolução jurídica de uma sociedade.

Ou ainda, tornar a reprovabilidade moral atada ao aspecto da legalidade, pode significar por vezes sujeitar-se à trama dos interesses. Isso porque, dependendo as forças que giram em torno de um determinado assunto, possivelmente jamais se permitirá a criação de uma norma jurídica específica quanto ao tema ou a sua descriminalização.

Neste caso, enquanto persistirem tais interesses, a moral social será sua dependente para fins de reprovação das condutas ou de retirada do ordenamento jurídico.

Logo, a redução da corrupção à mera incidência de uma norma jurídica positiva, acaba por reduzir a importância e complexidade do fato, permitindo a equiparação monetária do efeito do ato corruptivo com outros crimes de ordem patrimonial como forma de defesa.

Esta vinculação entre o ato corrupto e uma necessária consequência econômica, ainda, acaba por permitir aos seus agentes uma simulação de falsa moralidade aos atos.

Utilizam-se eles, de documentos e toda espécie de comprovantes que simulam a existência de negócios e contatos que, supostamente, deram ensejo ao uso dos recursos financeiros – atribuindo-lhes, assim, a falsa sensação de legalidade e moralidade.

Trata-se do que Granovetter (2006, p. 14) denomina de “princípio da neutralização”, em que a simulação de inexistência de prejuízo econômico é capaz de reduzir o impacto moral do ato corrupto praticado:

Mas muitas ações não alcançam a tela de radar dos monitores da corrupção, porque as partes neutralizam eficientemente ou minimizam os sinais da deficiência moral. Isto é, os indivíduos cientes das ações em questão aceitam o que chamo de um “princípio de neutralização”: um registro que reconhece a relação causal entre um pagamento e um serviço, ou que favores foram recebidos em função de uma posição ocupada, mas sugere que dadas as circunstâncias específicas do caso, não houve nenhuma violação moral.

Logo, a redução da compreensão e caracterização dos atos de corrupção à necessária identificação de recompensa financeira e impacto econômico, acaba por

permitir a exclusão de numerosas práticas indevidas do rol das condutas moralmente repreensíveis.

Trata-se de menosprezar toda a história comunitária, de tornar insignificante a construção e evolução dos preceitos morais, de banalizar o senso moral e ético da sociedade em que se está inserido, reduzindo a reprovabilidade das condutas ao aspecto financeiro.<sup>8</sup>

Em Kant, por sua vez, encontramos a moralidade voltada à educação. Não se trata mais do homem bom ou mau por natureza, mas sim de um indivíduo cuja virtude deverá ser moldada através da educação que receber:

A educação moral, ou educação para a virtude, é o ponto culminante de todo processo educativo kantiano. É somente através da moralidade que poderemos, um dia, chegar ao fim, a finalidade da espécie humana. Para alcançarmos este processo ou caminho até o reino dos fins, onde a moralidade reina imperiosa (metafísica), precisamos passar pelo esclarecimento e pela vida em sociedade. (CASAGRANDE, 2012, p. 03)

Ou seja, a virtude e a correção moral devem ser adquiridas pelos homens, de modo a ser capaz de se opor ao adversário da moral que existe dentro de cada um. Trata-se de oposição voluntária e consciente às práticas imorais.

A educação prepara o homem, tornando-o capaz de decidir acerca de sua conduta. Seja ela virtuosa ou não, a sua escolha será consciente, de modo que o combate a ser travado com os anseios imorais que residem em seu interior se dará por seu interesse – não é mais a sociedade que o obriga a ser correto.

Conforme ainda expõe Casagrande (2012, p. 04), a teoria kantiana atribui à educação o papel de transformação do indivíduo, de modo que ele encontre a autonomia e o esclarecimento da razão, “cumprindo com a destinação total da própria humanidade e não apenas da sua”.

Ademais, o valor moral de um ato não se mediria pelo cumprimento das normas legais, mas sim pela pureza da intenção – que não corresponde à mera vontade apática -, mas sim ao emprego dos meios suficientes ou à disposição para a concretização da vontade. (PASCAL, 2005)

Trata-se justamente da conscientização do indivíduo, que pauta suas condutas de acordo com anseios próprios e perseguindo seus desejos. A fim de que

---

<sup>8</sup> Neste sentido, destaca Keller (2014) que a ausência de um elemento financeiro na corrupção teria o poder de desvirtuar a compreensão do ato. Um ato quando não repercutiria em um ganho econômico para uma das partes envolvidas acabaria por ser observado como um “jeitinho” que se seu frente a uma adversidade e não como um ato corrupto.

esta conduta possa ser identificada como moralmente correta, deverá ela corresponder a um efetivo emprego de energia e vontade por parte do indivíduo.

Ou seja, em Kant, como já dito, a educação assume papel de destaque. E, a consequência desta importância se reflete nas ações e reações que se espera do homem. Estando ele devidamente preparado, seu ato deverá ser positivo, demonstrando categoricamente o seu comprometimento com a vontade empregada.

A sobreposição da utilidade e da oportunidade dos atos, em detrimento do bem estar momentâneo, é para Nietzsche ([19--]) a prova da assunção da condição humana pelo homem. Assim, a sua capacidade de detectar aquilo que é mais útil e honroso, transformando-o em regra social, seria a prova de que o homem se encontra no grau mais elevado de moralidade: “interesse geral e durável acima do seu próprio interesse; a estima e o respeito pelo valor geral e durável acima do momentâneo; então, vive e age como indivíduo coletivo” ([19--], p. 74).<sup>9</sup>

Todavia, alerta o autor, o reconhecimento da moralidade – compreendida como a obediência aos costumes – pelos homens de hoje é de difícil constatação, haja vista que o sentido moral teria sido sub-utilizado, já não mais se reconhecendo as idéias que precedem a própria moral como parte dela.

Leciona Reale (1999), por sua vez, em sua Teoria de Valores, discorrendo acerca da interpretação sociológica dos valores, em que a valoração das ações e dos próprios objetos não se daria através da vontade ou do produto empírico de um indivíduo.

Tratar-se-iam de vontades e desejos sociais, decorrentes de uma espécie de consciência coletiva. E aqui, a ideia de coletividade e sociedade não se dá como um agrupamento de indivíduos, mas sim como um todo, produto indivisível às unidades que o formam e cuja consciência não corresponderia à consciência individual daqueles que a formam.

Tratando da obra de Durkheim, refere que a coletividade exerceria uma pressão sobre as vontades individuais, moldando e por vezes sufocando-as:

[...] vendo a consciência coletiva como *repositório de valores*, daí tirando a conclusão de que os valores obrigam e enlaçam nossa vontade, porque

---

<sup>9</sup> Em Nietzsche, a resposta à evolução dos valores e da própria moral se encontra no homem. Não se trata da aplicação de critérios universais de moralidade e de condutas, mas sim de análise de cada pessoa – e da sua trajetória individual – que permite verificar a existência de um agir ético. Trata-se do reconhecimento de cada um, em seu íntimo, quanto à necessidade da coletividade. (BOTELHO, 2010, p. 59-62)

representam as tendências prevaescentes no todo coletivo, exercendo *pressão* ou *coação exterior* sobre as consciências individuais. Cada homem de per si subordina-se-ia ao mundo dos valores, por serem eles a expressão, não de cada membro em sua singularidade pessoal, mas da consciência coletiva considerada em sua unidade [...]. (REALE, 1999, p. 198)

Essa consciência coletiva corresponderia, assim, a um meio de coercitividade sobre a conduta desejável. Ou seja, o ato meramente desejável não traz a ideia de obrigação moral, mas a consciência coletiva ultrapassa este conceito, podendo ser sentida pelos indivíduos, e assim se tornar exigível e obrigatória.

Deste modo, dever e valor corresponderiam a dois aspectos da consciência coletiva. Este enquanto conduta desejável, aquele enquanto obrigatório no meio social.

Logo, a expressão de um valor por muitas vezes não se daria pela satisfação de um desejo, mas, ao contrário, pela não-satisfação de uma vontade. Isso porque, convivendo em sociedade e buscando finalidades maiores, por diversas vezes o homem enclausura seus instintos e se impõe regras, a fim de se moldar sua conduta. (REALE, 1999, p. 200)

Ou seja, os desejos e instintos não podem ser compreendidos como se valores fossem, tampouco a sua satisfação pode ser assemelhada à virtude. Por vezes, a esfera do dever-ser exige um comportamento de não-satisfação individual, atribuindo ao meio social e à consciência coletiva a determinação dos comportamentos desejáveis.

E esta análise dos valores procedida por Reale (1999) vai justamente de encontro ao objeto de estudo deste trabalho, na medida em que o fenômeno corruptivo se caracteriza pela sobreposição do individualismo ao coletivismo.

Ou seja, a superação de tendências individualistas e até primitivas é que caracterizam o agir ético. A exaltação do virtuoso se dá pela capacidade do homem em se controlar:

Certos valores brilham com uma luz dominadora em dadas conjunturas, levando indivíduos e povos a vencer algo que, no fundo, seria sua tendência 'natural'. O homem eleva-se ao mundo do valioso graças a seu autodomínio, à sua capacidade única de superar, não só as inclinações naturais dos instintos, como os estímulos rudimentares da vida afetiva. Sob este prisma, *o mundo do valioso é o do superamento ético*. (REALE, 1999, p. 200)

Trata-se, pois, a corrupção de condutas desprovidas de virtude, na medida em que deixam de observar os valores do meio social em que se encontram inseridos, suplantando a consciência coletiva pelo egoísmo.

A análise da corrupção e a busca pela sua compreensão vai além da pesquisa acerca do ato praticado em si. Não se trata apenas da quebra de regras ou do ganho indevido de vantagens e valores. O ato corrupto revela a perda da virtuosidade pelo seu agente, a sua incapacidade de observação da consciência moral coletiva e fraco controle sobre seus desejos.

Em outro sentido, aponta Cortina (1996), que a corrupção também não pode ser compreendida como sinônimo de crise de valores de uma determinada sociedade. Conforme a autora, as crises de valores são normais, inerentes à evolução social e ao indivíduo em si, que em determinados momentos questiona quais valores deverá levar consigo e quais deverá abortar.

A corrupção, por sua vez, não tem nenhum aspecto de normalidade, tampouco pode representar algum tipo de evolução. Trata-se da busca do homem pelo prestígio e pelo poder, em detrimento de sua atuação e reconhecimento como membro e peça-chave da sociedade que compõe – “llegué a la conclusión por mi cuenta de que el fenómeno de la corrupción de las actividades sociales consiste en cambiar los bienes internos por los externos” (CORTINA, 1996, p. 32).

Importa, pois, que a corrupção seja compreendida e estudada como um fenômeno, não apenas como um ato isolado de um determinado indivíduo, e que possivelmente poderá vir a sofrer sanções do Estado, na medida em que “[...] se o seu conceito é ampliado, conseqüentemente as hipóteses e remédios jurídicos ao seu tratamento, acabam igualmente estendidas” (BITTENCOURT; RECK, 2014, p. 31).

É preciso agora dar atenção aos elementos formativos da corrupção, e não apenas aos resquícios financeiros que deixa pelo caminho, a fim de que com esta identificação se possa buscar identificar novas formas de controle e combate à sua ocorrência.

## **2.2 A corrupção como fenômeno social**

Como acima já mencionado, o sentido de corrupção e a (i)moralidade das condutas sofre severas mudanças com o passar dos tempos. Sendo a conduta

virtuosa um produto da consciência coletiva, a evolução suportada pelo Estado e pela sociedade afetam diretamente o conteúdo moral social.

A título exemplificativo, o século XX é indicado como um dos períodos em que mais se sentiu tais mudanças. Finda a Revolução Francesa e a exaltação dos ideais de liberdade nos anos que se seguiram, a sociedade sofreu uma abrupta mudança quanto ao comportamento dos indivíduos e dos papéis de cada qual neste novo cenário.

Neste período enfrentou o mundo duas guerras mundiais, a ameaça de Estados totalitários, o medo de uma guerra nuclear, a corrida armamentista da guerra fria, dentre outros. E conjuntamente a tudo isso, a própria sociedade, no nível das relações individuais e comunitárias, teve de superar e se readequar a uma nova realidade.

Surgiram novos focos de tensão entre pais e filhos. Alterou-se o conceito tradicional de família e dos papéis de seus componentes, especialmente com o ingresso da mulher no mercado de trabalho e a possibilidade da expressão da homossexualidade. Surgiu uma sociedade de consumo sem precedentes. (CARVALHO, 2013)

E como já dito, a tudo isso necessitou-se adequar – homem e sociedade. Todavia, a adequação jamais correspondeu a um período linear ou de calma. Especialmente com relação aos aspectos acima destacados, era necessária uma readequação de posturas e comportamentos a fim de tornar possível esta evolução.

Ou seja, os códigos morais da sociedade foram reescritos, de modo que o apego ao consumismo e à satisfação imediata das necessidades passou a ditar os comportamentos. (CARVALHO, 2013)

Destaca Carvalho (2013), que

[...] a ordem de valores pessoais que fazem das escolhas dos indivíduos uma história única e singular, conforme o peso que ele atribua aos valores sensíveis (agradável/desagradável), vitais (saúde/doença) espirituais (estéticos/cognitivos), econômicos, políticos, utilitários, religiosos, etc. somada ao compromisso íntimo de respeitar tais valores, fica delimitada pelos valores nucleares da cultura com reconhecimento universal. Os valores pessoais fica circunscrito pelos valores nucleares da cultura. Desse modo a procura do sentido pessoal para a vida em meio a escolhas que fazem única a existência terá os valores da cultura como referência última em tempos de calma ou crise.

Assim, os comportamentos individualizados sofreriam direta influência da cultura e dos valores coletivos em que se encontram inseridos. Da mesma forma, a

cultura seria atingida em razão de uma série de eventos que ocorrem concomitantemente em todo o mundo, e a obrigam à adaptação. Valores nascem e são esquecidos em um processo de natural evolução.

E esta mudança de consciência social traz como consequência a alteração da concepção individualista acerca dos fatos, modificando comportamentos e expectativas acerca da vida.

A corrupção, como também antes já visto, encontra-se ligada aos conceitos morais da sociedade e à capacidade do homem de sufocar seus instintos individualistas.

Poder-se-ia, assim, dizer que, a verificação de maiores ou menores índices de corrupção se encontra vinculada a processos históricos de perda de sensibilidade coletiva pelos indivíduos.

Isso porque a noção e a concepção da corrupção estão diretamente envolvidas com o individualismo. Seja no âmbito público ou privado, aquilo que move o indivíduo a praticar atos contrários aos princípios morais e legais é a possibilidade de obtenção de alguma vantagem.

Como leciona Rotondo (2014), o processo de fragmentação social e a perda de contato entre as pessoas é uma das causas de aumento dos índices de corrupção. Isso porque esta divisão do todo social por parcelas individuais traz como consequência o individualismo, e este, por sua vez, pode ser visualizado sob dois enfoques.

Primeiramente o individualismo traz consigo a perda do sentimento de solidariedade coletiva. Ou seja, importa apenas a satisfação dos desejos de si mesmo ou de seus contatos imediatos, na ânsia de pertencer a um *status* diferenciado.

Outrossim, o individualismo e a dita fragmentação social culminam na perda de contato entre os homens e a perda de controle das atividades exercidas por cada um. A coletividade se torna uma massa de pessoas individualizadas (ou dividida em pequenos grupos de interesses comuns), cujos esforços são empreendidos somente na busca da satisfação imediata egoísta, sem demonstrar preocupação para com as atividades dos demais e, assim, sem sequer tomar conhecimento acerca de possíveis fraudes.

Assim, a prevalência do aspecto individual sobre o coletivo se revela como um dos principais aspectos que favorecem tanto a proliferação da corrupção, como a impunibilidade de tais atos.

O mesmo indivíduo que não se importa com o aspecto social quando da tomada de suas decisões e prática de seus atos, da mesma forma não se importa com os atos cometidos pelos demais e com os reflexos nefastos dos mesmos.

Lembram Aquino e Dupont (MORAES, 2014, p. 90), que a realidade de cada indivíduo e as suas pretensões é que o tornam vulnerável às práticas corruptivas. Assim, é a união destas vontades egoístas e individualistas que transforma a realidade social, de modo que “a corrupção navega sobre o inconsciente coletivo, sendo que seu modelo desejável estimula o êxito econômico a qualquer custo”.

Trata-se, assim de um sentimento de egoísmo, em que a perspectiva de obter algo mais do que o resto da sociedade move o corruptor, cuja vantagem em muitas situações tampouco justifica ou compensa o ato praticado.

Ou ainda, pode este egoísmo ultrapassar o “eu” imediato e se transformar em “nós” de interesse privado. A fragmentação social também pode oportunizar a criação de pequenos grupos de interesses comuns e específicos, nos quais um determinado número de pessoas converge suas ações na busca da satisfação deste interesse comum.

Como bem destaca Rotondo (2014, p. 186), tratam-se de círculos fechados (traz como exemplos sindicatos e partidos políticos), em que os membros se utilizam de seus poderes para favorecer seus companheiros:

Por ejemplo dicen relación con el “amiguismo” por pertenencia a cierto grupo (ejemplo, partido político) que se utiliza para favorecer trámites u obtener puestos de trabajo o contratos de diverso tipo (en base a “muñeca”), admitir “curros” (ejemplo, traslado en comisión de funcionario a lugar en el que se dedica a tareas privadas) y “avivadas” como negociar con el inspector de tránsito para que no aplique una multa.

Trata-se, pois, do mesmo individualismo, só que agora voltado a um pequeno grupo, em que os interesses privados se sobrepõem à coletividade, caracterizado especialmente pelo favorecimento de alguns em detrimento de todos os demais.

E o individualismo é apontado por Helfer (2011) como um dos males da sociedade moderna. Como revela o autor, a sociedade moderna representaria um verdadeiro retrocesso na cadeia evolutiva, na medida em que, apesar da liberdade

de escolhas de que cada um dispõe – nunca antes vista -, existe um culto pelo individual, uma supervalorização da satisfação imediata do interesse próprio.<sup>10</sup>

No entanto, esse mesmo homem que assume o individualismo como base de vida, também é um ser social. Está-se dizendo, pois, que, embora o objetivo possa ser pessoalizado, é dentro de um grupo social e através da interação com outros indivíduos que o homem pode se desenvolver:

O homem é essencialmente sociável; sozinho não pode vir a este mundo, não pode crescer, não pode educar-se; sozinho não pode nem ao menos satisfazer suas necessidades reais elementares nem realizar as suas aspirações mais elevadas; ele pode obter tudo isso apenas em companhia dos outros. Por isso, desde o seu primeiro aparecimento, sobre a terra, encontramos o homem sempre posto em grupos sociais [...]. (MONDIN, 2005, p. 160)

Logo, a elevação do “eu” ao escopo de vida, somente tem sentido se puder se realizar dentro de uma sociedade de “nós”. Deste modo, até mesmo a corrupção, caracterizada pelo egoísmo, necessita da esfera social para existir e para se manter.

O próprio ato de passar seus interesses à frente dos demais somente é possível se existirem outros interesses. Não há como se sobrepor, se não houver algo a ser preterido.

Ou seja, muito antes de ser assunto de governo e de política, a corrupção é um fenômeno social, que afeta todas as camadas sociais e que resulta na obtenção dos mais variados benefícios – alguns que até mesmo não se traduzem em resultados financeiros.

Aqui, Reis (2012, p. 329) observa que, apesar da sociedade exigir um comportamento ético dos governantes e da classe política, o seu modo de agir se torna conivente com a defesa dos interesses individuais em desfavor daqueles da coletividade:

---

<sup>10</sup> Tratando desta dicotomia que se dá entre os interesses públicos e privados, Reale (1999, p. 278) exemplifica as características atinentes ao transpersonalismo e individualismo: “Se em um país dominar a concepção individualista, tudo se fará no sentido de interpretar a lei com o fim de salvaguardar a autonomia do indivíduo e de sua vontade em toda a sua plenitude. Ao se interpretarem os códigos, cuidar-se-á sempre de preservar o indivíduo contra as interferências do Poder Público, por se reconhecer que cada homem é o juiz maior e melhor de seus interesses e que, no fundo, cuidando de si mesmo, saberá satisfazer às exigências lícitas da coletividade como tal. Se, ao contrário, predominar em uma sociedade a concepção coletivista, que der ao todo absoluta primazia sobre as partes, a tendência na interpretação das regras jurídicas será sempre no sentido da limitação da liberdade em favor da igualdade. Não se põe, com efeito, o problema da composição entre o indivíduo e a sociedade, sem que concomitantemente não surja o problema das relações entre liberdade e igualdade”.

No caso do Brasil, é bem clara a vigência de uma cultura que vê com olhos lenientes a trapaça em favor do interesse próprio e a inobservância das regras em qualquer plano, e que provavelmente se articula com nossa herança de escravismo, elitismo e desigualdade. [...] Ela se revela, por exemplo, naquilo que nos permitiu observar, no período recente, líderes políticos destacados [...] empenhados em distinguir, ao falar de condutas inequivocamente criminosas diante da letra e do espírito da lei, entre “o trigo e o joio”, [...] distinção na qual o “trigo” seria o crime “sem importância” do caixa dois.

Trata-se o tema de modo leviano e inconsequente, julgando-se tanto o grau de reprobabilidade do ato, como a necessidade de sua penalização de acordo com os interesses próprios.

No mesmo sentido, Filgueiras (2009, *on line*) destaca que, especialmente com relação à corrupção política, pode haver um sentimento de aceitação por parte dos indivíduos. Para exercer a função pública, acreditar-se-ia que se faz necessário romper com algumas regras morais:

A antinomia entre normas morais e prática social cria um contexto de tolerância à corrupção que explica o fato de atores, consensualmente, concordarem com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, mas, ao mesmo tempo, concordarem que, na política, um pouco de desonestidade pode cumprir uma função importante.

Trata-se, pois, de admitir o desvio moral como pressuposto do exercício de determinadas atividades. Trata-se de fornecer ao agente corrupto um instrumento de libertação prévia.

E esta concepção se torna perigosa, na medida em que reflete que nem mais a indignação se encontra presente naquele grupo social. Aceitar esse jogo imoral como característico da política é retirar da sociedade da capacidade de penalizar os desmandos decorrentes da corrupção.

Gouvêa (1998) compara esta dificuldade de fixação moral nos dias do hoje com o politeísmo da antiguidade. Segundo ele, as expectativas de cada um (progresso, dinheiro, sucesso, dentre outros) são supervalorizadas, passando a atuar como deuses, a quem se reverencia e a partir das quais se pautam as vidas.

Neste sentido, mostra-se interessante apresentar as considerações de Gray (2006) acerca da moralidade, e da falsa importância que a mesma assume na vida de cada um.

Segundo o autor, ensina-se e se pensa acerca da moralidade como algo supremo, importantíssimo, e que toda a condução da vida deve se pautar por ela. Cria-se uma expectativa de necessidade de supervalorização da moral.

Entretanto, ao se deparar com a realidade, o indivíduo acaba por comprovar que a sua retidão moral não era tão importante e certa quanto supunha:

Se você é como a maior parte das pessoas, pensa em 'moralidade' como algo especial, um conjunto de valores de maior peso do que todos os outros. [...] E, ainda assim, se você for como a maior parte das pessoas, mas – diferentemente da maioria – cultivar sua honestidade interior, descobrirá que a moralidade desempenha uma parte muito menor em sua vida do que aprendeu que deveria. (GRAY, 2009, p. 104)

Conclui, assim, que a importância da moralidade é uma ficção, “nós a usamos nas histórias que contamos a nós mesmos e a outros sobre nossas vidas para dar a elas um sentido que, de outro modo, lhes faltaria. Mas, ao fazer isso, obscurecemos a verdade sobre como vivemos”. (GRAY, 2009, p. 105)

Outra faceta a ser observada, diz respeito à interação entre corrupção e sociedade, no que tange à preocupação com tema e a conscientização acerca da necessidade de seu enfrentamento, que em muitas oportunidades só vem a ocorrer após a corrupção atingir diretamente algum direito ou necessidade do cidadão.

Necessita a população sentir os efeitos e tomar conhecimento acerca dos danos concretos decorrentes da corrupção, para que somente sua atenção se fixe na matéria e busque informações acerca de meios de combate.

Como lembra Leal (2014c, p. 18),

Em verdade, quando as pessoas se tornam mais conscientes dos danos que a corrupção provoca aos interesses públicos e privados (veja-se os prejuízos que os mercados têm com o alto custo para manter vínculos corruptivos, os quais se afiguram como instáveis e inseguros), elas ficam sensibilizadas com medidas de enfrentamento e tratamento desta patologia.

Necessita, assim, a corrupção tomar forma e provocar danos diretos – em sua maioria, danos financeiros, os quais repercutem na incapacidade do Estado em garantir direitos e garantias fundamentais – para que se torne um tema de interesse e digno de discussão.

E justamente os grupos sociais menos favorecidos são aqueles que mais sentem o efeito desse fenômeno. As perdas que decorrem da corrupção acabam se evidenciando nos segmentos e grupos mais expostos à alienação social.

Seja pela redução nos investimentos estatais ou pela retração do setor da economia privada, são as crianças e as mulheres aqueles que mais suportam as

conseqüências, haja vista que necessitam de permanente proteção e auxílio para a manutenção de qualidade de vida. (LEAL, 2014c)<sup>11</sup>

Há de se atentar ainda ao fato de que, a ideia da sociedade sobre a corrupção está ligada ao aspecto financeiro. Se o ato cometido dá causa a perdas milionárias, o povo sai às ruas. Entretanto, se o ato gera conseqüências financeiras menos vultosas, não merece o mesmo grau de atenção e não é exigida a sua penalização.

Neste mesmo sentido, argumenta Matos (2012, p. 125) que a compreensão individual do que se concebe por corrupção – e, por conseguinte, daquilo que se compreende como aceitável ou não -, permite uma separação entre o dever-ser individual e coletivo, na medida em que “à semelhança da ideologia, a corrupção é, ela também, inversão de sujeito e objeto, é ‘falsa consciência’[...] o que resulta na dissociação entre prática individual permissiva e exigência de ética na política”.

Ou seja, o discurso moralista e ético brandido contra a classe política não é o mesmo de se vale o indivíduo para a avaliação de seus próprios atos, acerca dos quais faz uma espécie de auto-convencimento de permissividade.

Neste debate entre ética e individualismo que permeia o meio social, mostra-se interessante a contribuição de Dallari (2003, p. 04), no sentido da necessidade da conscientização dos preceitos éticos para a sua aplicação:

Outro aspecto que é muito importante, que está ligado à questão do eticista, é a percepção de que a ética é muito mais do que uma formalidade, do que o conhecimento de umas tantas regras estabelecidas e às quais eu me adapto. Na verdade, é necessária uma interiorização, que eu tenha sentimento ético, que eu tenha consciência ética, isto é fundamental.

A reflexão do autor deixa claro que, em todo e qualquer tema atinente à ética, o agir ético somente poderá ser exigido daquele que incorporar as regras éticas, assimilando e modificando o seu modo de agir àquele conteúdo finalístico.

E aqui se pode voltar aos aspectos do individualismo antes já discutidos, no sentido de que seus efeitos se propagam tanto no sentido de priorizar a satisfação

---

<sup>11</sup> O autor refere, ainda, a existência de outros grupos e elementos menos favorecidos, e que são diretamente atingidos pelos reflexos da corrupção: “Da mesma forma, as comunidades indígenas de várias partes do mundo são atingidas pela corrupção, notadamente em face de ações privadas – e até públicas – que exploram e mesmo se apossam as suas terras (que deveriam estar protegidas por políticas públicas de Estado). [...] O meio ambiente também sofre danos sérios causados por atos corruptivos, basta ver as situações envolvendo até relações internacionais com o descarte de lixo tóxico em outros países [...]. (LEAL, 2014c, p. 24-25)

do “eu” em detrimento do “nós” – perda do sentimento de coletivismo, quando pela falta de controle sobre os atos dos demais.

A falta de ética nos atos de cada um, demonstra a inexistência de uma interiorização desta ética. Assim, não há como se exigir destes mesmos indivíduos a consciência de exigir o dever ético por parte dos demais. Não existe uma consciência ética em tais casos.

O mesmo ocorre no que diz respeito à corrupção, cuja reprobabilidade por todo o meio social somente ocorrerá com a conscientização de cada um acerca da não-aceitação de qualquer conduta não virtuosa, independentemente do seu alcance financeiro ou das pessoas beneficiadas.

No mesmo sentido, leciona Rodríguez-Arana (2013) que, no combate à corrupção, antes de se buscar atingir um ambiente específico em que se verifiquem tais práticas irregulares, deve-se ater seu foco às práticas sociais.

Segundo o autor – discorrendo acerca do problema da corrupção na esfera estatal dos países subdesenvolvidos – não há como se exigir um comportamento moral do agente público, quando o meio social em que se desenvolve convive com as práticas corruptivas.

Não há como desassociar a formação moral do agente corrupto enquanto indivíduo e cidadão, dos seus atos corruptos. Não há como se exigir que pautue ele suas condutas de forma diversa da moral que impera na sociedade em que se formou.<sup>12</sup>

Conclui, assim, que “el índice de corrupción pienso que está en relación directa con la calidad de la vida social, con la temperatura de la exigencia ética general que se respira en la realidad cotidiana” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2014, p. 114).

E mais. A reprodução constante deste fenômeno corruptivo gera efeitos nocivos à sociedade, que superam as perdas financeiras. Passa-se a desconfiar de tudo e de todos, acreditando que todos os indivíduos são corrompíveis, bastando identificar o preço de cada um.

---

<sup>12</sup> Na sequência, o autor traz como exemplo um funcionário público, incapaz de combater e vencer a corrupção, acaba por ceder à sua prática, a fim de satisfazer as necessidades e vontades de seus clientes e amigos – incorporando um círculo vicioso de irregularidades. Considerando que a corrupção já se incorporou ao sistema daquela sociedade, não se encontra o funcionário com força capaz de lhe opor resistência, e, ao mesmo tempo, o próprio meio espera e exige dele uma continuidade nos atos de desmando. (RODRÍGUEZ-ARANA, 2014, p. 111-113).

Cortina (1996, p. 33) trata do tema como “hermenéutica de la desconfianza”. Um sentimento generalizado de desconfiança, de acreditar que o único motor que move os homens é a sede de poder e prestígio:

La corrupción generalizada tiene, a mi modo de ver, gravísimas consecuencias. La primera de ellas es que la naturaleza de las actividades sociales se pierde, y con ella su riqueza, pues todas las actividades se homogeneizan y eso comporta pérdida de la riqueza humana. Cuando se juega al fútbol sencillamente por el dinero que proporciona; cuando se quiere ser un buen investigador únicamente por el prestigio; (CORTINA, p. 32-33).

E este descrédito generalizado é altamente destrutivo, na medida em que se encontra a um passo da banalização da imoralidade. Tudo e todos passam a estar corrompidos, ou então corrompíveis, de modo que não há mais razão para o indivíduo manter sua conduta reta.

Acreditando que o seu meio social está destruído, perdem os homens a fé no futuro, perdem a vontade propulsora da busca de um futuro digno – degeneram-se todos na crença do infortúnio.

Por fim, Garapon (1997) visualiza o fenômeno da corrupção e sociedade sob o prisma de uma moralidade de escândalos. Afirma assim, que a sucessão de eventos midiáticos dando conta de irregularidades acabou por fazer nascer um senso moral desassociado da convicção privada ou coletiva.

E nesses casos, caberia ao Poder Judiciário a tarefa de moralizar. Todavia, como alerta o autor, a justiça – enquanto Judiciário – viveria para as falhas, tratando apenas de atos ilegais e incorretos, constituindo sua finalidade a identificação dos comportamentos efetivamente repreendidos pelo sistema jurídico.

Já os meios de comunicação despertariam nos indivíduos a falsa necessidade de penalização de todas as condutas por eles expostas, de modo que a ausência de punição geraria uma comoção pública:

Os meios de comunicação põem-nos em cena, suscitando a indignação da opinião pública e uma nova expectativa de justiça. Se esta se encontra na incapacidade jurídica de punir, não tardamos a emocionar-nos com isso, e até suspeitar de uma influência oculta. Ora, existe uma diferença entre direito e moral; negá-lo leva a criminalizar todo o comportamento e a baralhar algumas das fronteiras que estruturam as nossas sociedades. (p. GARAPON, 1997, 167-168)

Esta moralidade incutida no cidadão e a criação desta falsa necessidade de repreensão das condutas supostamente imorais, faz nascer o que Garapon (1997) denomina de “moral-espetáculo”.

Não se trataria mais de uma efetiva construção social ou de uma evolução de costumes, que viria a culminar na inspiração de uma norma, mas sim de evocar um sentimento de emoção coletiva.

Alerta, assim, à necessidade de cuidado ao tratar do tema da moral coletiva, na medida em que os seus juízos podem ser induzidos por interesses alheios, utilizando a falsa moral como instrumento de vontades.<sup>13</sup>

O reflexo deste problema ético que se desenvolve no meio social se encontra na corrupção que assola o Estado e administração pública brasileira, cuja incidência e atuação serão abordadas no próximo item.

### **2.3 A corrupção no Estado – incidências reiteradas**

Em que pese se trate de um fenômeno social que remonta ao início dos tempos, como se viu acima, a corrupção encontrou na administração pública o meio ideal para sua prática, haja vista que dispõe dos braços da máquina pública para dar corpo aos seus desmandos.

Desenvolvendo-se na esfera pública, a corrupção se caracteriza pela não observação dos princípios atinentes à democracia e que regem a boa administração. Desvincula-se a atividade estatal – através de seus agentes corruptos -, da finalidade da concepção do Estado, de promoção e resguardo do interesse público. (RICHTER, 2014)

Em geral, usa ou se omite o agente público de um poder que lhe investiu a norma legal para fins de exercício de sua função pública, de modo a tomar vantagem indevida para si ou para terceiros.

Assim, a corrupção na administração pública pode ser caracterizar pelo uso indevido da função para obtenção de qualquer espécie de vantagem (econômica, funcional ou pessoal), para qualquer tipo de destinatário (o próprio agente ou terceiros – seja particular ou grupo), ou até mesmo pela administração inadequada de fundos públicos e mediocridade funcional do agente. (ROTONDO, 2014)

---

<sup>13</sup> Neste sentido, destaca Garapon (1997, p. 168), que a “denúncia já é condenação em que o tempo é instantâneo – isto é, abolido -, à semelhança do mercado e dos meios de comunicação. As pessoas postas em causa correm o risco de se ver condenadas, e até presas ao pelourinho, antes mesmo de serem julgadas pela justiça.”.

Retorna-se aqui ao tema da corrupção em nível social. Os desmandos e ilicitudes praticados na esfera pública irão adquirir a exata dimensão da moralidade da sociedade que tais agentes representam.<sup>14</sup>

Independentemente do momento histórico ou político a ser analisado, a corrupção pode ser identificada no corpo estatal:

Se puede, tras esta descripción analítica de la corrupción hoy, llegar a las siguientes conclusiones de partida: En primer lugar, la corrupción no es exclusiva de ningún sistema político ni de ninguna ideología política, sino que aparece generalizada y abarcando a cualquier sistema político y a cualquier ideología en este momento. En segundo lugar, tiene rasgos diferentes en las democracias y en los países subdesarrollados y en las dictaduras o regímenes totalitarios. En tercer lugar, en las democracias normalmente la corrupción se produce en una acción comunicada con beneficios para ambas partes [...]. (BARBA, 1996, p. 20).

Aponta ainda Barba (1996), que a corrupção junto ao Estado pode ser identificada desde a Idade Média, ou até mesmo antes, junto à Antiguidade. Entretanto, multiplicou-se no Estado Moderno, impulsionada por duas condições: monopólio de uso de força legítima pelo Estado e pelo capitalismo e economia de mercado.

Ou seja, atuando o Estado como única fonte legítima de poder, passa o seu corpo administrativo e político a ser alvo de interesse por parte de toda a população, desejosa de favores e facilitações por parte do único ente capaz de lhe conceder alguma regalia.

De outra parte, o capitalismo traz consigo a possibilidade e a visão da obtenção de lucro por qualquer indivíduo que tenha oportunidade. Já não se trata mais da nobreza como única detentora de riquezas e prestígio, ou do clero, como mensageiro da verdade única.

Todos compõem um mesmo mundo, em que a economia de mercado dita as regras quanto à capacidade financeira das pessoas, concedendo ou retirando riquezas, trazendo a bonança ou a pobreza.

---

<sup>14</sup> “A corrupção, dessa forma, pode ser compreendida levando-se em consideração aspectos morais que estão pressupostos na prática social ordinária. É fundamental considerar os aspectos normativos envolvidos no tema da corrupção e o modo como a construção de sua significação social depende de valores que circulam no plano da sociedade. A legitimidade da ação política apenas é construída com a pressuposição desses valores fundamentais que configuram o que é e o que não é corrupção; ou seja, valores que configuram uma antinomia entre interesse público e corrupção, tendo em vista concepções de mundo e valores diferentes na moralidade política. Por esse postulado, a corrupção deve ser analisada em uma dimensão sistêmica que considere, de um lado, a existência de valores e normas que tenham uma conformação moral e, de outro lado, a prática social realizada no âmbito do cotidiano de sociedades”. (FILGUEIRAS, 2009, *on line*)

E é neste cenário que o agente público se encontra mais exposto à sua própria ganância e aos avanços dos demais. Pode ele agora obter maior renda mediante a concessão de pedidos e facilitação de acessos, possivelmente se igualando àqueles que pela mão do capitalismo fizeram fortuna.

As conseqüências das ações corruptas junto ao setor público, no entanto, tem seu efeito potencializado. Não se trata mais do egoísmo do particular que, através de práticas incorretas, acaba por superar seu oponente, ou cujas reações no campo prático se limitem a um reduzido número de atingidos.

Junto ao Estado, tudo se maximiza. Se o agir corruptivo tiver por escopo o desvio de valores e receitas, estar-se-á diante de cifras monstruosas e do abandono material da população pela inexistência de verbas. Se pretender o corrupto a facilitação do acesso a cargos ou benefícios, estar-se-á diante de uma administração pública formada por agentes incapazes e despreparados a atender as demandas sociais.

Atendo-se mais ao aspecto financeiro da corrupção pública, as conseqüências de tais atos serão sentidas por todas as esferas em que o Estado for atuante, mas, em especial sofrerão aqueles de parcas condições financeiras.

Os recursos públicos desviados deixam de ser aplicados em programas sociais de habitação popular, saúde, educação, ou em qualquer outra política pública. Chega, assim, Buteler (2014, p. 207) à conclusão de que o mal da corrupção tem direta vinculação com a pobreza.

Ademais, como analisa o autor, nos países já desenvolvidos, a corrupção atinge apenas as esferas mais altas do corpo administrativo e político, na medida em que presentes mecanismos de controle eficientes e penalizações severas.

Já nos países em desenvolvimento, a corrupção seria praticamente institucionalizada, estando presente em todas as atividades e em todos os escalões do governo:

[...] desarrollo que presenta cada comunidad en un momento determinado. Así, en los países más desarrollados, la corrupción se presenta a través de actos aislados y se concentra en los cargos más altos de la administración pública, sean éstos políticos o de carrera. Es que allí el control por parte de los organismos competentes resulta más complejo, existen mayores intereses comprometidos y funcionan las redes de interés que los protegen. En los estratos públicos inferiores de este tipo de sociedades, la corrupción es claramente más baja; hay una cultura general de respeto a las reglas y los organismos de control actúan con eficacia detectando y castigando los actos de corrupción. En los países en vías de desarrollado, en cambio, la

corrupción impregna todo la actividad del Estado<sup>23</sup> dando lugar a un sistema de corrupción “institucionalizada” [...]. (BUTELER, 2014, p. 208)

Assim, como antes já mencionado, os efeitos maléficos da prática corruptiva dentro do Estado se estendem muito além das cifras. O ato vai além do mero desvio de valores, consubstanciando a perda da ética pelo corpo público e o desvio de finalidade da existência do próprio Estado.

Assim, já de início, cumpre trazer o alerta de Brandão (2012, p. 164) de que a incidência da corrupção na administração pública, tem consequências muito mais severas do que a perda de dinheiro público ou a condenação de um funcionário. O alastramento da corrupção no Estado acaba por fazer ruir todo o sistema político que o institui:

Do ponto de vista da *polis*, dá-se a corrupção quando dilui-se o “muro” entre a esfera pública e o interesse privado, facultando a este roubar – *privare* – aqueles bens e serviços comuns. Corrompe-se, assim, não apenas o patrimônio público, mas, antes, o próprio corpo político que o constituiu e as leis que o mantinham. Não se trata de pensar em corrupção apenas como degeneração moral do governante ou do agente público, mas, principalmente, como deterioração da *polis* e das idéias de cidade e de bem público no interior da comunidade política; não apenas de condenar o legislador ou funcionário público corrupto, mas também o próprio corruptor anônimo que se fortalece num universo em que o bem comum, a *polis* e sua lei encontram-se fragilizados.

E como bem define Rotondo (2014, p. 184) as consequências da corrupção no âmbito público se refletem em todas as esferas da vida política e social:

En efecto, como fenómeno de desintegración del tejido social ataca la credibilidad del sistema político, incide negativamente en la economía (distorsiona las inversiones, quita recursos dirigidos a la producción y a políticas sociales, acrece el costo de las operaciones del sector público) y se contrapone a la ética al implicar la lesión del concepto de dignidad de la persona y la desviación de los deberes de la función pública.

Acerca desse custo da corrupção estatal apontado pelo autor, a título de exemplificação, traz-se o setor empresarial e de negócios, cujas relações são dificultadas, encarecidas ou até mesmo impedidas através da cobrança de valores indevidos.

Naqueles países em que o pagamento de propina se torna uma obrigação àquele que pretende executar suas atividades naquele local, empresas deixam de se instalar (e assim, por consequência, deixam de investir, de gerar empregos e tributos) por não concordarem com tal prática. (BUTELER, 2014)

Nos contratos públicos, o valor correspondente ao pagamento da propina é repassado ao Estado enquanto custo total de operação, que, por sua vez, repassa o encargo aos cidadãos, aumentando a tributação sobre produtos e serviços.

Ou seja, a corrupção se alimenta de seu próprio sistema, na medida em que cria um ambiente de irregularidades interligado entre si, em que o custo de um ato corrupto acaba por ser pago mediante a execução de um novo ato corrupto.

Como já se disse acima, junto ao setor público, todos os efeitos se potencializam. Um único ato de egoísmo e individualismo praticado por agente público demonstra muito mais do que a mera incapacidade do Estado em escolher e fiscalizar seu corpo administrativo ou político.

Trata-se da incapacidade ou da falta de interesse por parte dos órgãos de fiscalização e da própria sociedade em acompanhar o desempenho das atividades de Estado. É a demonstração e o reflexo da falta de comprometimento ético, tanto do corrupto, quanto dos cidadãos e do meio social, para com a finalidade última da própria existência e concepção de sociedade.

Refere-se também à inobservância da ética pública por parte dos agentes públicos – e da sua exigência por parte da sociedade -, eis que não se verifica uma responsabilização (tampouco se espera ou acredita nesta responsabilização) entre agente e o descaminho praticado.<sup>15</sup>

E ainda neste conceito há de se inserir o conceito de boa administração, voltada ao setor público. Como bem refere Delpiazzo (2014), a corrupção rompe com o dever funcional e ético do agente público.

Coloca o autor, assim, a boa administração para além do mero dever do agente. Em suas palavras, tratar-se-ia de um dever funcional (adequação das atividades e da conduta à finalidade da função que ocupa) e também de um imperativo ético (haja vista que ao assumir a função que desempenha, compromete-se o agente com a finalidade servil do Estado e, conseqüentemente, deve concatenar seus serviços à finalidade coletiva).

Importa também referir que esta exigência de conduta voltada à ética pública de modo algum implica na violação da ética individual. Como ensina Delpiazzo

---

<sup>15</sup> Aqui, Bittencourt e Reck (2014) discorrem que, no âmbito da ética pública, há de se impor uma responsabilização exemplar para com o agente público. A conduta a ser exigida e a penalidade a ser aplicada por eventual descumprimento não devem se basear na intenção do agente, mas sim no efeito potencial do ato, cujas conseqüências atingem toda a sociedade.

(2014), ética pública e ética individual não são contrárias, mas sim dois prismas de uma mesma moralidade.

Explica-se. A moralidade como um todo tem suas bases lançadas sobre a liberdade de escolha do agir do homem. Assim, a conduta moralmente correta sob o ponto de vista individual ou coletivo é igualmente correta, na medida em que revela a capacidade do indivíduo em escolher entre o bem e o mal.

Conclui o autor, desde modo, que a ética tem a pretensão da universalidade, na medida em que o ato sob análise será bom ou ruim (moral ou imoral) independentemente das opiniões subjetivas de cada pessoa.

Logo, a conduta corrupta se identifica pelo desvio moral, independentemente do prisma pelo qual for analisada. Independentemente do fato de que o ato tenha gerado algum ganho ao seu agente, trata-se de uma finalidade egoísta, sendo que este benefício não pode ser usado como justificativa moral da conduta corrupta.

Nas palavras de Filgueiras (2009, *on line*):

É fundamental pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade política - pressuposta e que estabelece os significados da corrupção - com a prática social propriamente dita, na dimensão do cotidiano. Resgatar uma dimensão de moralidade para pensar o tema da corrupção significa buscar uma visão abrangente que dê conta dos significados que ela pode assumir na esfera pública. É a partir dessas significações que podemos observar as formas que ela pode assumir na sociedade, de acordo com aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos.

Não basta, assim, apenas se atentar à consequência – que seria a corrupção e as perdas dela decorrentes -, mas também aos fatores sociais e culturais que permitem o desenvolvimento da prática corruptiva.

Deste modo, independentemente do ambiente no qual se exerçam os atos, seja pública ou privada, há de exigir um comportamento ético:

Por ende, la unidad de la persona y los principios generales de la ética imponen su aplicación igualmente a quien está investido de un cargo público y a quien se encuentra en un ámbito privado o en su hogar, por lo que resulta incoherente cambiar de principios éticos según que uno se encuentre en un acto público o en una reunión particular. (DELPIAZZO, 2014, p. 17)

Continua, no mesmo sentido, Filgueiras (2010, p. 322-323), indicando a corrupção como retrato do egoísmo, que na esfera pública redundando no uso desvirtuado da função pública pelo agente que burla o sistema para obtenção de maiores benefícios e rentabilidade:

A corrupção, dessa forma, é vista de acordo com a concretização do egoísmo auto-interessado dos agentes que buscam a maximização de sua renda burlando as regras do sistema. A corrupção na política, de acordo com Susan Rose-Ackerman, ocorre justamente na interface dos interesses público e privado (ROSE-ACKERMAN, 1999). Os esquemas de corrupção dependem do modo como a organização institucional permite o uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados, tendo em vista o modo como o arranjo institucional produz ação discricionária por parte das autoridades políticas. Esta discricionariedade ensejada pelo arranjo institucional incentiva o uso de pagamento de propinas e de suborno e reforça a corrupção no âmbito do setor público e do setor privado.

No mesmo sentido, destaca Richter (2014) que a falta de comprometimento ético do agente corrupto é apenas o reflexo da fragilidade dos padrões éticos da sociedade em que vive.

Como se viu no item anterior, a sociedade moderna se reveste das características de egoísmo e individualismo, de modo que, acostumado à obtenção de vantagens indevidas na esfera privada – em benefício próprio ou alheio -, levará tal compreensão de irrepreensibilidade à administração pública no desempenho de sua função.

Atua o agente público de modo totalmente insensível ante as necessidades dos demais, olvidando-se que a natureza da função que ocupa é pública, e que a sua criação e manutenção decorre única e exclusivamente da existência de administrados a quem servir.

Como reflete Buteler (2015), o agente público perde a sensibilidade de averiguar que, atrás de cada expediente administrativo existe uma pessoa, um ser humano, que vem procurar junto à administração pública a resolução de algum problema ou a satisfação de alguma necessidade.

Desse modo, o dever moral do agente público no exercício de sua função se inicia na própria noção de humanidade e de urbanidade. Fazer uso de sua atividade em busca de um escopo coletivo, no entanto, observando que esta coletividade é composta por vários indivíduos.

No entanto, como alerta Ferreira (2011), em que pese se exija do agente público uma conduta moral e ética apurada, com foco na finalidade estatal do bem estar da sociedade, o ordenamento jurídico brasileiro se preocupa mais em regulamentar o erro do que em incentivar o acerto.

O mote a ser perseguido pela administração pública é o da moralização do serviço público, alcançável pela educação e conscientização do agente público, o

qual deve ser instruído acerca do correto modo de agir, bem como de ser capaz de identificar a conduta que se espera.

Conforme a autora, contudo, os textos “orientativos da conduta humana desejada na esfera pública quanto à função pública” (FERREIRA, 2011, p. 116) cedem espaço e importância à normatização do controle administrativo.

Preocuparia-se o Estado brasileiro, mais com o aspecto repressivo - tipificação de condutas anti-éticas e previsão padrões de controle e de sanções a estas irregularidades -, em detrimento do caráter preventivo da conduta.

Todavia, a tentativa de tipificação e exaustão das práticas corruptivas se mostra extremamente dificultosa, na medida em que, praticada no âmbito administrativo, a corrupção assume diversas formas e conduz a diferentes danos ao erário público, utilizando-se e criando os corruptores todos os meios disponíveis para seus atos e satisfação de seu egoísmo.

Trazendo por referência as palavras de Jaime Rodríguez-Arana, Leal (2014a, p. 294-296) lembra que o foco da ética pública e da gestão pública não pode ser o agente público e tampouco a máquina pública.

Há de se ter em mente o cidadão. Trata-se de atribuir maior destaque à finalidade social do Estado e do serviço público, à concretização do bem comum como fonte de soberania política e administrativa.

E é justamente a dificuldade encontrada no controle e avaliação de todos os atos praticados na administração pública – e a perene fiscalização a ser realizada para fins de combate à corrupção – que fez surgir a discussão acerca da criação de mecanismos capazes de permitir uma ação conjunta entre Estado e sociedade nesta batalha.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Destaca o autor a necessidade da criação de regras e diretrizes específicas que delineiem o comportamento esperado e adequado aos agentes públicos: “E aqui está o centro neural do tema tratado, é preciso contar com diretrizes públicas comportamentais específicas para que aqueles princípios e valores sejam materialmente observados e efetivados, sob pena de esvaziá-los no plano pragmático e cotidiano das administrações públicas em geral. Por tais razões é que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, de 1997, insistiu na tese de que as possibilidades de efetividade da ética pública demandam condições materiais adequadas, dentre as quais: a) apoio e compromisso políticos dos agentes públicos; b) marcos normativos adequados; c) mecanismos de formação e de socialização dos servidores públicos; d) códigos de conduta específicos aos agentes públicos; e) mecanismos de imputação e responsabilidade efetivos; f) condições de trabalho para os agentes públicos; g) existência de uma sociedade civil ativa e participante; e g) sistemas de controle interno e externo da gestão pública coordenados e eficientes”. (LEAL, 2014a, p. 295)

Identificou-se, pois, a necessidade da efetivação da transparência em todos os atos administrativos, de modo a armar os cidadãos do conhecimento e informações que os capacitem na identificação das práticas corruptivas.

Neste sentido, observa Vilar (2011, p. 18), que a corrupção dentro do Estado está diretamente ligada à ausência de transparência no desenvolvimento das atividades:

Corrupção envolve ainda ausência de transparência, afinal quando a coisa pública deixa este estado e passa a ser compartilhada por pessoas determinadas, que entram em conchavo para que seus interesses privados se sobreponham ao interesse público, mais uma vez há o prejuízo à coletividade que fica impossibilitada de acompanhar e reclamar por eventuais prejuízos sofridos.

A ausência de transparência, assim, além de infringir os princípios atinentes à administração pública, permite a prática de toda a sorte de atos, na medida em que impossibilitado o controle por outros órgãos e entidades e, ausente a avaliação pública, tornam-se os desmandos não passíveis de criminalização.<sup>17</sup>

Ainda, como leciona Leal (2005b), a publicidade e transparência dos atos públicos é o corolário da moralidade. Ou seja, a obrigatoriedade da administração pública em tornar públicos seus atos atua como instrumento, como meio efetivador, dos princípios atinentes ao Estado.

Ou seja, impor à administração pública o dever de moralidade e garantir ao cidadão o direito de acesso à informação não trazem garantias acerca do seu cumprimento e observação.

Assumem, assim, o dever de transparência e publicidade o papel de condicionadores de legalidade e legitimidade dos atos e decisões administrativas:

[...] a publicidade, é mero corolário daquela, a moralidade. Sem a obrigatoriedade da publicação daquilo que realiza a Administração, seriam inócuas, não só a juridicização da moralidade, elevada à condição de princípio constitucional, como inúmeras outras providências vinculadas a um verdadeiro instrumental de natureza processual postas à disposição da sociedade, a quem a Constituição Federal outorga igualmente a fiscalização da atividade administrativa. (LEAL, 2005b, p. 1317-1318).

Contudo, por diversas vezes, a organização administrativa de um Estado assume formas que, contrariamente ao que preceituam os princípios da

---

<sup>17</sup> Aqui, importa ressaltar, a título de informação, a existência no Brasil de legislação específica quanto ao tema, buscando regulamentar o direito à informação já previsto no texto constitucional. Trata-se da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, e que busca garantir os meios à publicização dos atos praticados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como Cortes de Contas e Ministério Público.

administração pública e da própria existência do Estado, acabam por dificultar ou impedir o acesso dos cidadãos aos atos públicos.

Dentre tais modelos, encontra-se a burocracia. Idealizada a partir de referenciais de racionalização, corresponderia ela a um tipo de organização humana, em que a capacidade técnica dos seus agentes e uma definição prévia de meios e fins garantiria o sucesso do projeto.

Implantada na administração pública, garantiria ela a profissionalização do meio público, afastando o clientelismo e o favorecimento – ou desfavorecimento – entre grupos afins.

Embora concebida como forma ideal de racionalização do trabalho e de tecnicidade, a aplicação prática da burocracia, e em especial a forma desvirtuada com que foi instalada no Estado brasileiro, no entanto, demonstra que se trata de um formato que separa e distancia a administração pública e o cidadão.

Ligada aos traços históricos de patrimonialismo e clientelismo presentes na administração pública desde os tempos coloniais, a organização burocrática implantada no Brasil não foi capaz de assegurar o distanciamento necessário entre a esfera pública e privada no desempenho das funções públicas.

Como se verá nos capítulos seguintes, a organização burocrática trouxe consigo o monopólio da informação, tornando a máquina pública refém de seus agentes e impossibilitando um efetivo controle de seus agentes e meios empregados.

Assim, pouco fiscalizada e com grande poder informacional, tornou-se o meio burocrático um local aberto às práticas corruptivas.

### **3 A RELAÇÃO ENTRE BUROCRACIA DE ESTADO E CORRUPÇÃO: O CASO BRASILEIRO**

Conforme se viu no capítulo anterior, a corrupção, mais do que fenômeno exclusivamente estatal, encontra-se presente em todas as esferas da vida – seja pública ou particular -, cuja característica essencial se revela pela perda da virtude humana e pela busca da satisfação de interesses individuais.

Se executados no seio da administração pública, no entanto, os atos corruptos trazem consequências de gigantescas proporções, na medida em que os desmandos atingem toda a sociedade – que redundam no desvio da finalidade da criação do próprio Estado.

E no Brasil, a corrupção encontrou forças justamente na vida estatal, estabelecendo profundos laços com a administração pública, em especial com a sua organização administrativa.

Os dados apresentados junto ao primeiro capítulo, extraídos da organização Transparency International (2015) dão conta de números alarmantes, com especial destaque à inexistência de transparência junto ao setor público brasileiro.

Assim, a proliferação da corrupção e esta característica de ausência de transparência na máquina pública brasileira, estão ligadas à forma de organização da administração pública.

Como se verá no decorrer deste capítulo, a prática corruptiva se utilizou, ou melhor, adequou-se à formação e organização burocrática da administração pública brasileira, estendendo seu campo de atuação e obtendo melhores resultados, se assim se pode dizer.

Deste modo, importa apresentar uma breve análise daquilo que se concebe por burocracia e de que forma ela se encontra presente na administração pública brasileira, bem como a forma que afeta a sociedade brasileira através de sua ligação com a corrupção.

#### **3.1 A burocracia como fenômeno institucional de Estado**

A concepção acerca do significado do termo “burocracia” se encontra hoje ligada à organização gerencial e de pessoal do ramo da Administração de Empresas, constituindo seu objeto de estudo.

Entretanto, como se demonstrará no decorrer deste trabalho, trata-se de um termo mais antigo, não necessariamente vinculado ao ramo empresarial, mas sim à organização humana racional, com objetivos previamente definidos.

Da forma mais simplificada possível, a burocracia pode ser definida como uma organização administrativa, fundada em um sistema hierárquico que estabelece divisões de responsabilidades e utilização de procedimentos padrão pelos seus operadores.

Para Leal (2013, p. 173), “[...] enquanto tipo ideal e antes de tudo, a burocracia é uma forma de organização humana baseada na racionalidade de correspondência entre os meios e os fins que se quer alcançar”.<sup>18</sup>

Pereira e Motta (1987, p. 29), definem que os formalismos da burocracia se encontram baseados em um sistema de normas “[...] racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, distribuindo as atividades a serem executadas de forma sistemática, tendo em vista os fins visados”.

Assim, a organização burocrática é aplicável tanto na esfera privada ou pública, caracterizando-se as organizações que a aplicam pela busca da impessoalidade das decisões, formalização de atos de gestão e descrição minuciosa de tarefas. (CASTOR, 2011)

E se encontra em Max Weber a matriz desta ideia de modelo burocrático, ainda que de modo utópico, na medida em que nenhuma sociedade ou organização se identifica com aquela por ele proposta.

Neste sentido, ressalta Chiavenatto (1979, p. 09), que Weber não considerava a burocracia como um sistema social, mas sim como um tipo de poder, na medida em que a criação de uma sociedade burocrática acaba por dar origem a uma autoridade burocrática.

---

<sup>18</sup> Buscando ressaltar a importância que a burocracia pode assumir, Barzelay (1998, p. 39) leciona: “Imaginemos cómo funcionaría el gobierno si cada decisión operativa – incluso La contratación y El despido de personal – se tomara sobre bases políticas partidaristas; si muchas dependencias gastaran todas sus asignaciones anuales durante los tres primeros meses del año fiscal; [...] y si ningún órgano ni persona del Poder Ejecutivo tuviera autoridad para supervisar las actividades de las dependencias gubernamentales”.

Contudo, aqui cumpre esclarecer que se trata de uma primeira provocação formulada pelo autor, destacando que, em tese a instituição da burocracia na administração pública poderia gerar efeitos positivos – dentre os quais, até mesmo uma espécie de controle dos atos. Entretanto, na sequência da obra, o autor destaca o engessamento da máquina pública ocasionado pela burocracia, buscando alternativas para a superação daquilo que denomina de paradigma burocrático.

Conforme o autor, ocorreriam eventos sucessivos. A adoção do modelo burocrático acabaria por dar origem a uma sociedade burocrática – cuja principal característica seria a racionalidade na escolha dos meios e dos fins.

Esta sociedade burocrática, por sua vez, criaria a figura da autoridade, cuja vontade passaria a ser observada por toda a sociedade por uma razão de conveniência, denominada por Chiavenato (1979, p. 10) como “obediência motivada”.

E é esta capacidade de imposição da vontade da autoridade nas relações sociais – dominação, que Weber compreende como poder:

A dominação significa ‘que uma vontade manifesta (ordem) do dominador ou dominadores destina-se a influenciar a conduta dos outros (dominados) e, realmente, influencia esta de tal modo que, num grau socialmente relevante, ocorre como se os dominados fizessem do conteúdo da ordem por si mesma a máxima de sua conduta. (CHIAVENATO, p. 11)

Pereira e Motta (1987) elencam três principais características atinentes ao caráter formal das burocracias: poder de autoridade, prescrição das funções e modo de operação em normas escritas e exaustivas, e caráter hierárquico na realização das atividades.

A primeira das características, que consiste na autoridade – ou melhor, como vimos acima, no poder conferido à autoridade -, em um sistema burocrático que deriva de normas racionais-legais.

Ou seja, o Direito aplicável àquela organização dita todas as regras, prevendo todas as condutas que podem ou não ser praticadas, de modo que as pessoas dotadas desta autoridade detêm a capacidade de impor sua disciplina sobre os subordinados através de meios coercitivos – na medida em que dispõe a autoridade das regras como fundamento de sua decisão e fiscalização, bem como prevêm e autorizam estas mesmas regras os meios de coerção que assegurem a obediência.

Esta imposição de vontades, no entanto, não se dá sobre a vida privada do subordinado. Justamente em razão do poder da autoridade advir das normas legais que gerenciam a organização em que ambos trabalham, o poder encontra suas limitações na determinação das funções da autoridade e do subordinado.

A segunda das características a ser trabalhada corresponde à necessidade de normatização escrita e exaustiva em um modelo burocrático. Busca-se prever todas as situações, todas as condutas e até mesmo as penalizações decorrentes da sua inobservância.

Como observam os autores, nos modelos que se usam da tradição como fonte normativa – como é o caso das unidades familiares – não há necessidade da norma ser escrita, haja vista que praticamente não é alvo de alterações e é aceita pelos seus membros há várias gerações.

No sistema burocrático, ao contrário, não existe uma tradição de obedecer determinadas normas ao longo dos tempos, visto que sua imposição decorre unicamente da racionalidade, e não de fatores carismáticos – a racionalidade, aqui, importa no dever de observação das normas por serem elas o supedâneo da própria burocracia e não por uma razão de crença ou vontade individual. Da mesma forma, as normas racionais se encontram em constante evolução, razão pela qual são constantemente modificadas, a fim de se adequarem à finalidade pretendida.

Faz-se, assim, necessário que as regras se encontrem escritas, a fim de que possam se tornar de conhecimento de todos, e as condutas ali previstas possam ser exigidas pela autoridade:

Seu comportamento, o comportamento de todos os participantes da organização, torna-se então muito mais previsível, muito mais preciso, muito mais controlável. Ora, esse objetivo de tornar exaustivas as normas só pode ser cumprido na medida em que elas são escritas e formalmente promulgadas em forma de estatutos, regulamentos e regimentos. (PEREIRA; MOTTA, 1987, p. 31)

Por fim, o caráter hierárquico das organizações corresponde à terceira característica apontada pelos autores acerca da burocracia. Trata-se de compor uma organização baseada no critério de mando e obediência entre seus componentes e autoridades.

À cada subordinado corresponde uma autoridade imediata que fiscaliza seus atos – superiores que exercem seu poder sobre os inferiores -, sistema este que também oportuniza ao subordinado buscar perante uma autoridade superior a revisão dos atos e mandos da autoridade inferior.

Assim, cumpre esclarecer que tanto o poder como a subordinação são exercidos e praticados de forma impessoal. A autoridade o é apenas em razão do cargo que ocupa, do mesmo modo que o subordinado se encontra nesta posição em razão das características da função que desempenha.

Ou seja, todo o sistema organizacional se encontra baseado em normas racionais: são elas que definem os meios que se empregará para atingir a finalidade

desejada, bem como define quem poderá ou deverá fazê-lo, e qual a forma para a prática de tais atos.

Analisando a burocracia sob o prisma do funcionário, Weber (1999, p. 200) explica que a cada cargo ocupado corresponde um dever de fidelidade. No entanto, não se trata da fidelidade de foro íntimo do funcionário ou do sistema para com o ser humano do funcionário, mas sim de ser fiel às suas funções e aos poderes que delas emanam:

I. O cargo é função. [...] manifesta-se no caráter de dever do cargo do funcionário, caráter que determina, da forma seguinte, a estrutura interna de suas relações: a ocupação de um cargo, juridicamente e de fato, não é considerada equivalente à posse de uma fonte de deveres [...] nem um troca normal, remunerada, de determinados serviços [...]. [...] também na economia privada, é considerada equivalente à aceitação de um específico dever de fidelidade ao cargo, em troca de uma existência assegurada.

Esta fidelidade, assim, vai de encontro à ideia de funcionalidade inerente à burocracia. A organização existe para que seja racionalizada a execução das atividades, na qual à cada burocrata corresponde uma imediata função e que deve ele cumprir com rigor e fazendo uso de seu conhecimento.

Ou seja, o burocrata assume um dever para com a função que desempenha. É através dela que a organização subsistirá e é também nela que seu conhecimento técnico deverá ser aplicado em finalidades específicas.

No entanto, conforme definem Pereira e Motta (1987, p. 09), a burocracia sofreu e sofre alterações com o passar do tempo. Mantém, contudo, a sua principal característica de dominação, “[...] que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento democrático”.

Alertam, assim, para o fato de que a burocracia é poder, conferindo àqueles que a controlam este poder e a capacidade de dominação dos demais que os cercam.

Aqui, importa trazer os ensinamentos de Peters (1999), que apresenta como um dos principais recursos da burocracia a informação. Conforme define o autor, se o Estado é detentor ou tem conhecimento de uma determinada informação, esta se encontrará concentrada nas agências burocráticas, as quais detêm o conhecimento técnico necessário para compreender e interpretar o seu significado.

Trata-se, pois, de um monopólio burocrático de conhecimento em dois sentidos: o de conhecimento enquanto acesso quase exclusivo a informações e de conhecimento de compreensão e interpretação de seu conteúdo.

Ou seja, encontram-se os burocratas na condição de definir o que irão tornar público – tanto dentro da organização em que desempenham suas atividades, como ao público em geral -, bem como de determinar a forma com que tais informações serão interpretadas – e novamente, a forma com essa interpretação será disponibilizada aos demais.

E o monopólio do conhecimento e da informação, assim como ocorre desde o início dos tempos, constitui-se em poder.

Motta (1981, p. 17), por sua vez, retrata a inserção da burocracia na vida social, através do engessamento de sistemas públicos ou privados com normas racionais, as quais, por sua vez, servem como legitimadoras do agir burocrático e excluem a sociedade da discussão acerca do uso e destinação dos recursos públicos:

[...] a dominação burocrática, associada ao capitalismo, realiza-se através de normas jurídicas racionais, impessoais, produzidas pelo sistema universitário e reproduzidas pelos juristas. [...] A burocracia está onipresente sobrepondo-se à coletividade da qual se apartou e a que pretensamente serve. Nos regimes onde a autonomia relativa dessa burocracia é maior, a coletividade dos dominados não merece nem mesmo explicações a respeito do que se faz com os fundos que lhe foram retirados [...] com o poder de que foi despossuída; com as idéias que legitimaram a ascensão burocrática, ou de segmentos dessa burocracia.

Foi na administração pública, no entanto, que a burocracia encontrou as condições mais favoráveis de aplicação de seus modelos e teorias. A sua inserção na esfera administrativa estatal ocidental foi tão fortemente fomentada que até os dias permanece como um dos modelos mais característicos de administração pública, conforme destaca Leal (2013, p. 48):

Um dos elementos essenciais na constituição do Estado Moderno e Contemporâneo, na perspectiva weberiana, é a formação de uma administração burocrática em moldes racionais. Tal processo veio a termo apenas no Ocidente e pautou-se pela substituição paulatina de um funcionalismo não especializado e regido por orientações mais ou menos discricionárias, por um funcionalismo especificamente treinado e politicamente orientado com base em regulamentos (normas) racionais.

O principal argumento utilizado pelos defensores do modelo burocrático diz respeito à pretensa impessoalidade no tratamento das petições e problemas levados ao conhecimento dos funcionários públicos.

Ou seja, a atuação do funcionário público no controle que acaba por exercer sobre a vida de outro indivíduo se limitaria à aplicação das normas existentes, cujo ato necessitaria de uma autorização. Já “cuando las acciones de los funcionarios no

podían determinarse plenamente aplicando las reglas, había que depender de la pericia profesional o técnica para hacer que la acción oficial fuese impersonal.” (BARZELAY, p. 40)

Tratar-se-ia, pois, de uma combinação de fatores ideal: limitação do agir aos estritos limites legais e à decisão de funcionário que lhe é hierarquicamente superior (o qual se presume, com maior experiência e conhecimento na área de atuação), bem como alto conhecimento técnico de todos os funcionários.

No entanto, como se mostrará no decorrer deste trabalho, este ideal de racionalização e impessoalidade, característico da organização burocrática, por diversas oportunidades deixa de ser alcançado.

Seja pela implementação de forma deturpada e equivocada, seja pelo confronto com outras forças políticas e administrativas dominantes, a mera adoção da burocracia como meio de organização – social, empresarial ou estatal – não traz certezas ou garantias de efetiva racionalização de meios e fins.

Peters (1999), por sua vez, atualiza esta concepção de burocracia ao setor público, apresentando a ideia de um Estado profissional, caracterizado pelo predomínio do conhecimento profissional especializado daqueles que compõem a burocracia.

No entanto, nem todas as burocracias (públicas ou privadas) efetivamente são capazes de atingir tais finalidades. Fried (1999) traz, nesse sentido, o conceito de burocracias ricas e burocracias pobres.

Segundo o autor, a capacidade finalística da burocracia e o seu êxito organizacional e racional estão diretamente relacionados aos meios de que dispõe e dos profissionais que a servem.

Assim, nas burocracias ricas instaladas nos países desenvolvidos, seriam recrutadas pessoas altamente capacitadas e que dispõem de toda tecnologia necessária ao desempenho da sua função.

Já nas burocracias pobres, os profissionais seriam menos qualificados e mal disciplinados, contando com excessiva burocracia formalista no exercício das atividades e a qual se atém fervorosamente os funcionários como forma de impedir alterações e avanços.

Las burocracias ricas pueden reclutar a personas muy adiestradas y utilizar las tecnologías más modernas y eficaces, satisfacer un gran conjunto de expectativas de los clientes mantener lo que construyen, sacrificar algo de eficacia en aras del debido proceso, obtener en gran medida el

cumplimiento de sus empleados y desalentar las fuentes ilícitas de ingreso de tales empleados. Sólo los países más ricos – la quinta parte de la humanidad que vive en las democracias avanzadas – pueden tener muchas de tales burocracias. (FRIED, 1999, p. 427)

Na sequência, o autor traz um quadro comparativo entre as duas formas. Assim, ao passo que a burocracia rica tem regras legais e racionais que a norteiam, as burocracias pobres tomam decisões formalistas, arbitrárias, caracterizadas pelo excesso de papel.

Do mesmo modo, as burocracias ricas são eficientes e produtivas, ricas em equipe e com funcionários honestos e bem pagos quanto à sua qualificação. Já nas burocracias pobres, a ineficiência reina, na medida em que seu pessoal não detém a competência necessária ao desempenho das atividades de sua responsabilidade, sendo eles mal pagos e suscetíveis à corrupção. (FRIED, 1999, p. 429)

Assim, Fried (1999, p. 425-432) chega à conclusão que as burocracias ricas são produzidas por sociedades ricas e que, por sua vez, também as produzem. Isso significa que o potencial evolutivo do meio social está ligado à capacidade do Estado em administrar a própria máquina pública.

Isso porque a organização burocrática a ser instalada é o reflexo do próprio local em que será acomodada. Se contar ela com funcionários despreparados, o serviço prestado não atingirá o pico de seu potencial. Da mesma forma, se este funcionário despreparado encontrar dentro de um sistema engessado os meios de fuga de eventuais cobranças pela sua atuação limitada, passará a reproduzir e incentivar o sistema engessado como escudo de seus interesses pessoais.

E o engessamento da máquina pública compromete o desenvolvimento. O excesso de burocracia, a corrupção (especialmente no tocante ao pagamento de propina como já se viu antes), a ineficiência e o despreparo dos agentes públicos, dentre outros, dificultam os investimentos externos.

Logo, a ineficiência e a falta de investimentos impossibilitarão o desenvolvimento do país, e, por conseguinte, a sociedade e seus cidadãos restarão prejudicados.

Já Méndez, em suas notas introdutórias à obra de Peters (1999, p. 11-12), ressalta o poder político que a burocracia assume dentro da administração pública. Ao contrário do que ocorre com a classe política, que é eleita por períodos determinados e trocada a cada legislatura – ou, ao menos, passível de troca, mantém-se a burocracia ininterruptamente no poder.

Ou seja, enquanto a classe política (na obra, este termo está voltado ao Poder Legislativo) renova sua representação ao fim de cada mandato previamente estabelecido - sendo por muitas vezes até mesmo temporalmente incapaz de adaptar as políticas públicas às suas bandeiras -, os burocratas permanecem em suas posições inalteradas.

Assim, contrapondo-se ao senso comum, afirma Méndez tratando da obra de Peters, que os objetivos da burocracia já não são de crescimento da máquina ou de cumprimento eficiente de seus objetivos, mas sim que “[...] se encuentran en una posición poderosa en relación con su superiores políticos. Tienen el control de la información sobre los problemas públicos” (PETERS, 1999, p. 12), de modo que seus agentes são capazes de impor uma determinada ideologia sobre a forma de tratamento dos problemas.

Não é a burocracia apenas um meio pelo qual o Estado executa suas atividades, tampouco os seus profissionais se atêm a dar corpo e exequibilidade às decisões e metas estatuídas pelo governo.

Como destaca Leal (2013, p. 173), a burocracia participa ativamente da tomada das decisões e do gerenciamento dos recursos públicos:

Enquanto organização formal do poder instituído a burocracia participa da ação política não somente executando políticas definidas pelas instâncias legislativa e executiva do Estado, mas atua diretamente na determinação de sentido destas decisões de fundo, por tal razão é tida como efetivo fator de poder que possui certo grau de independência frente aos órgãos públicos, ao mesmo tempo que exerce poder sobre eles através da elaboração de informação e mesmo propostas de mérito administrativo.

E como já antes discutido, informação é sinônimo de poder. Sendo os burocratas donos da informação e capacidade de compreensão desta informação, podem eles atuar na indicação ou contraindicação de adoção de políticas públicas e demais decisões políticas e administrativas.

E este poder não pode – ou muito dificilmente poderá - ser medido. Os burocratas não participam das eleições diretamente, tampouco integram partidos políticos definidos, de modo que a sua atuação se dá em benefício de terceiros. (FRIED, 1999)

Ou seja, o poder dos burocratas se revela dentro das instituições e é utilizado em seu benefício, sem que, no entanto, apresentem-se diretamente à sociedade. Utilizam-se de suas influências e informações para eleger outros, que por sua defenderão os interesses daqueles que os ajudam a se eleger.

Tampouco as burocracias civis têm como pretensão a efetiva tomada de poder governamental. Como dito, o seu poder é vasto, no entanto, aplicado na promoção de outros, que assumirão o comando direto, a linha de frente dentro do sistema político. (FRIED, 1999, p. 432)

Sabe-se que os burocratas detem poder, que são capazes de eleger os candidatos que os representam e que gerem a administração pública. Mas, em razão desta pouca propensão aos holofotes, esvai-se a possibilidade de acompanhamento e identificação da extensão deste poder.

Logo, fala-se em poder, mas não se é capaz de definir ou de assegurar qual a verdadeira dimensão do mesmo.<sup>19</sup>

Nas palavras de Mitchell e Simmons (2003, p. 238-239), utilizando-se da experiência americana com relação à burocracia:

A burocracia pública tem pessoas demais trabalhando, recebendo demais, qualificadas demais e bem protegidas. Grande parte dela goza e transparece muito mais poder do que o que foi previsto pelos Pais Fundadores dos Estados Unidos, ou que seria desejável em nosso tempo. Apesar de muitos burocratas serem altamente dedicados e trabalharem duro, a burocracia dentro da qual eles trabalham não funciona bem. Sem a orientação e as limitações do mercado competitivo, seria difícil que fosse diferente.

Com base na obra de Weber, Bergue (2011, p. 114-115) afirma que a instalação do sistema burocrático permite a formulação de um ambiente ideal à dominação do tipo racional-legal, dominação essa que legitima os poderes entre os servidores públicos.

Sob a justificativa de necessidade de controle da sociedade e organização para fins de cumprimento de suas finalidades, passou-se a uma estrita divisão de funções e progressiva burocratização do Estado, separando-o a cada dia do meio social do qual derivou. (LEAL, 2006, p. 79-83).

---

<sup>19</sup> Neste sentido, as palavras de Fried (1999, p. 432): "El poder burocrático, como variable investigable antes que como constante ideológica, es muy difícil de medir. Es factible alinear las fuerzas electorales y legislativas o calcular los promedios de logro presidenciales, pero el poder de las agencias burocráticas sigue siendo elusivo. Los burócratas no participan en las elecciones ni forman partidos legislativos definidos de modo que sea factible verificar su poder comparado (a través de la historia han administrado las elecciones de otros). La mejor medida inventada hasta ahora para comparar el poder burocrático es la razón de las solicitudes presupuestales a las asignaciones. Esta medida es posible sólo en los países que tienen un proceso presupuestario contencioso (es probable que N = los Estados Unidos) y compara sobre todo el poder de los burócratas (y sus aliados) con el de otras coaliciones similares. Sólo el poder de las burocracias militares se ha medido con cierto grado de precisión, porque los militares son menos sutiles y discretos que sus colegas civiles en cuanto al ocultamiento de su poder".

Ou seja, embora a origem do Estado se encontre na sociedade e na comunhão de vontades dos administrados, pretendendo cumprir com suas finalidades, acabou ele por se afastar deste meio, encontrando-se hoje formado por mecanismos entrelaçados de instituições:

[...] em nome da organização e controle das políticas públicas e ações oficiais, os institutos administrativos proliferam e se encontram ligados, efetivamente, ao Estado, enquanto Poder Público (em todas as suas esferas), restando mais uma vez evidenciado o destaque que se dá ao Direito Administrativo como Direito do Estado. Tal concepção [...] minimiza a natureza social deste campo jurídico, fragilizando, ainda mais, a perspectiva de estar a serviço da cidadania [...]. (LEAL, 2006, p. 82)

Conforme observou Leal (2006), esta mecanização das atividades do Estado acabou por desviar o foco até mesmo do Direito sobre o Estado. Não se trata de uma área jurídica voltada às necessidades, ao controle de qualidade da gestão pública ou que busque o aprimoramento da participação social na administração pública.

A área específica que tem por objeto a administração pública, que é o Direito Administrativo, ocupa-se de analisar a organização orgânica da administração, delimitando funções e distribuindo direitos e deveres àqueles que a compõem.

Olvida-se o administrado, olvida-se a finalidade da própria concepção do Estado, tudo em benefício da afinação das normas que tratam do regramento organizacional estatal.

Introduzindo na consciência social o entendimento de que a escolha baseada no conhecimento técnico é a mais acertada, a dominação técnico-burocrática amputa a atuação política e retira a legitimidade de instituições na concepção de políticas públicas.

Faz-se crer que as escolhas e o futuro da nação devem ser decididos por critérios técnicos (e de gerenciamento técnico-burocrático), e não por um sistema político ou de interação e deliberação entre sociedade e Estado. (LEAL, 2011, p.97)

Ou seja, instituições e espaços de discussão, próprios e característicos da democracia representativa, carecem de legitimidade frente à técnica (que adquire o *status* de incontestável), e por ela são suplantados.

Fazendo uso de argumentos técnicos – acerca dos quais, por muitas vezes, a população sequer tem conhecimento ou tampouco é capaz de compreender -, faz-se parecer que se tratam de verdades absolutas. Desimportam, a partir de então, as

necessidades e características específicas de cada local, e que somente poderiam vir a ser conhecidas e resolvidas mediante o diálogo social.

As fórmulas científicas burocráticas se revestem do poder de convencimento, e passam a ser compreendidas como a solução de todos os males que afligem a máquina pública.

Entretanto, a realidade mostrou que o modelo burocrático implementado no Brasil não se pautou pelos princípios e finalidades concebidos por Weber. A burocracia que se institucionalizou no Estado brasileiro é marcada pelo patrimonialismo e pela pessoalidade – características essas que, por sua vez, permitem e incentivam o agir corruptivo, como se demonstrará a seguir.

Deste modo, a fim de facilitar a compreensão entre a ligação entre os temas da corrupção e burocracia no seio da administração pública brasileira, convém que se proceda à uma rápida análise histórica da evolução do exercício das funções públicas na história do Brasil.

Consoante se visualizará no tópico seguinte, a implementação da burocracia no Brasil foi marcada pelo patrimonialismo, e desde então, assim permanece, tornando-se terreno fértil à corrupção.

### **3.2 A colonização portuguesa e a adoção da burocracia e pessoalidade no serviço público brasileiro**

A busca por uma maior racionalidade e tecnicidade no exercício das atividades públicas, fez com que a burocracia fosse implantada na maior parte dos Estados – de modo a garantir maior celeridade e segurança nas práticas administrativas.

Como se viu acima, a organização burocrática traz consigo um ideal de racionalização, em que o elevado conhecimento técnico de seu corpo de profissionais seria capaz de delimitar os meios necessários para o atingimento da finalidade previamente determinada – razão do interesse de todas as administrações públicas.

Especificamente se analisando o Brasil, a história mostra que a adoção e a implantação da burocracia no território brasileiro ocorreu ainda junto ao período colonial.

Entretanto, como se verá a seguir, o sistema burocrático sofreu sérias distorções quando da sua implantação na colônia. Assim, uma forma de organização destinada à correta adequação dos meios às finalidades pretendidas e que prima pela racionalidade, acabou por se transformar em um meio propenso à disseminação da corrupção.

Remonta, assim, ao início da história do Brasil, à necessidade de ocupação territorial do solo brasileiro, a implantação de uma administração pública desvirtuada e pessoalizada.

A fim de efetivamente tomar posse do território brasileiro, a Coroa portuguesa optou por dividir o território entre um pequeno número de fidalgos, de modo a distribuir os encargos da colonização e diminuir as obrigações reais. (SCHWARTZ, 1979).

Concederam-se amplos poderes a estes donatários, aos quais incumbia “[...] criar vilas e povoações, exercer justiça, nomear juízes e oficiais, incentivar a instalação de engenhos [...]” (PRIORE; VENANCIO; 2010, p. 40-41).

Exerciam os donatários, assim, concomitante, as funções de administradores das terras, chefes militares e juízes.<sup>20</sup> Há de se esquecer a compreensão moderna de divisão de funções e poderes do Estado, ou de separação entre esfera privada e pública dos homens. No Brasil colonial, o Estado aparece como um todo, regulando todos os aspectos da vida (PRADO JÚNIOR, 1965).

Passado alguns anos, substitui-se a figura do donatário pelos governadores e capitães-gerais. Entretanto, permaneceu hígida esta característica de união de poderes e tarefas em torno de uma única pessoa:

O ‘governador’ é uma figura híbrida, em que se reuniram as funções de ‘Governador das armas’ das províncias metropolitanas; um pouco das de outros órgãos, como do ‘Governador da Justiça’ do próprio Rei. [...] nunca se caracterizou nitidamente, e sua competência e jurisdição variaram sempre com o tempo [...] em função da personalidade, carácter e tendências dos indivíduos revestidos do cargo. (PRADO JÚNIOR, 1965, p. 299).

---

<sup>20</sup> Conforme explica Figueiredo (2012, p. 175), o processo de centralização do Estado moderno trouxe consigo a ideia de acumulação de tarefas e funções, ainda sem uma racionalização de divisão de tarefas: “A confusão de leis, a morosidade e os caprichos da máquina legal, a justaposição de funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes das condições de organizações típicas do Estado moderno em fase de centralização. Inexistia então um sistema jurídico ordenado e organogramas que obedecessem à distribuição racional de funções, méritos, divisão calculada de tarefas e carreiras pontuadas pelo mérito. Tampouco se firmara, ao tempo da colonização do Brasil, a dicotomia entre público e privado”.

Observa-se, assim, a personificação de todos os poderes de mando em uma única pessoa. Ou seja, as “funções de Estado” são exercidas na característica da personalidade:<sup>21</sup>

[...] resultavam da estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitâneas hereditárias. Ademais, como o Estado português não alcançava a maior parte do território brasileiro, prevalecia então o que Sergio Buarque (1997) chamava de personalismo, entendido como privatização do espaço público. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 29).

Optou a Coroa Portuguesa, deste modo, por implantar um sistema agrário e por concentrar os poderes nas mãos de poucos homens, de modo que a administração da colônia (seja no aspecto jurídico ou administrativo propriamente dito) se deu nos moldes do modelo adotado em Portugal.<sup>22</sup>

Ressalta Wolkmer (2003, p. 49), que esta imposição de regras - jurídicas e sociais - de modo algum podem ser interpretadas como uma preocupação dos portugueses para com os habitantes da colônia ou garantia de seus direitos. O sistema jurídico implantado (e concentrado nas mãos de poucos homens de confiança da Coroa) preocupava-se unicamente em garantir os interesses econômicos de Portugal:

---

<sup>21</sup> Acerca do tema, destaca-se que “A legislação portuguesa, no período colonial do Brasil, conforme já foi acentuado, demarcava imperfeitamente as atribuições dos diversos funcionários sem preocupação – desusada na época – de separar as funções por sua natureza. Daí a acumulação de poderes administrativos, judiciais e de polícia nas mãos das mesmas autoridades, dispostas em ordem hierárquica, nem sempre rigorosa. A confusão entre funções judiciárias e policiais perdurará ainda por muito tempo. (...) Não é difícil imaginar-se, dentro do quadro descrito, como as atribuições judiciárias e policiais das autoridades da Colônia, completadas por um sistema processual iníquo, ajudaram a construir a prepotência do senhorio rural e, mais tarde, principalmente pela mão dos ouvidores e juizes de fora, favoreceram a submissão daqueles rebeldes colonos ao poder da Coroa”. (LEAL, 1975, p. 181-188).

<sup>22</sup> Esta concentração de terras e poderes nas mãos de poucos senhores e famílias, mais do que atribuir personalidade à administração da colônia, fez também surgir junto aos sertões do Brasil a figura do chefe local, o qual exercia a administração de sua área de terras como se soberano fosse, por vezes contra os interesses da Coroa, mas contra cujo poder poucos se manifestavam ou interferiam.

Ou seja, pela incapacidade da Coroa portuguesa chegar e impor sua vontade a todo o território colonial, junto ao interior do país surgiu uma espécie de poder paralelo, no qual o chefe local era detentor do poder de autoridade, administrando, julgando e impondo sua vontade à toda região – que dele dependia no quesito financeira e de defesa.

Como bem apontam Priore e Venancio (2013, p. 45), “Por todo sertão surgiram chefes locais abastados, que haviam criado fortuna e zonas de poder local e pessoal. Tais potentado não hesitavam em medir forcas com autoridades e vizinhos, Confrontos sanguíneos lavavam a honra de famílias inteiras e seus agregados durante gerações. [...] A impunidade grassava e contaminava a população de vilas e vilarejos. [...] Poucas autoridades metropolitanas ousavam interferir nos ‘negócios do sertão’”.

Neste sentido, Prado Júnior (1965, p. 283-290) ressalta que, mais do que fraca, a administração colonial necessita da ajuda deste “poder de fato” se efetivamente quiser agir em todos os limites territoriais – de modo que não lhe restaria outra alternativa senão reconhecer este poder.

Numa administração de cunho neofeudal e patrimonialista, o Direito da elite agrária não era o Direito da maior parte da população, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras.

O modelo jurídico hegemônico durante os primeiros dois séculos de colonização foi por consequência, marcado pelos princípios e pelas diretrizes do Direito alienígena - segregador e discricionário com relação à própria população nativa -, revelando, mais do que nunca as intenções e o comprometimento da estrutura elitista do poder.

No mesmo sentido, destaca Rezende (2011) que a forma de colonização ditada por Portugal era de exaltação única aos costumes e regras portuguesas. Ou seja, pertencer à colônia ou até mesmo nascer na colônia era compreendido enquanto sinônimo de desprestígio.

Buscavam os homens se assemelhar em tudo àqueles costumes praticados na Coroa, aprimorando conhecimentos e maneiras de modo a se sentir como que pertencentes à Portugal:

Desde os primórdios da história do país, implantava-se fortemente no interior da conduta dos detentores e gerenciadores do poder colonial a firme convicção de que eles não tinham absolutamente nada a ver com a vida e os sofrimentos dos nativos e escravos, de modo geral. E, também, que em nada eram responsáveis pela miserabilidade e pobreza que aqui se instalava de modo vertiginoso. Dificultava-se assim, dia após dia, ano após ano, século após século, a formação de qualquer senso de nacionalidade que fosse capaz de colocar um parâmetro em uma forma de exploração assentada no confisco tanto das liberdades quanto de uma perspectiva de futuro fundada em uma vida, para os mais pobres, não marcada, como dizia Euclides da Cunha (1966), pela matança e chicote. Aqueles não pobres que obtinham instrução eram imediatamente integrados ao mundo português, dificultando assim, durante os primeiros séculos, a criação de um senso de nacionalidade capaz de direcionar o país rumo à formação de uma soberania nacional. (REZENDE, 2011, p. 206)

Extraíam-se as riquezas da colônia sem que houvesse um sentimento para com a pobreza que se instituía em contraponto à exploração. O explorador, compreendendo-se enquanto ser superior e representante do poder português, não se sentia responsável pelas consequências de seus atos.

Não havia qualquer interesse em criar uma ligação entre indivíduos e solo brasileiro. Aos pobres e escravos nada cabia, e aqueles que possuíam capacidade financeira se refugiavam junto à Coroa portuguesa.

Ou seja, desde as primeiras formas de contato estabelecidas entre Portugal e a colônia brasileira, fica claro o objetivo privatista desta relação. Bastava à metrópole extrair o que lhe era precioso, sem se preocupar com qualquer aspecto comunitário a respeito da ocupação deste novo território. (LEAL, 2006, p. 85)

Assim, o sistema jurídico imposto na colônia tem suas bases no Direito Romano – à exemplo do sistema português, concentrando em uma pequena elite fundiária a sua aplicação.

Na experiência brasileira, não se operou uma evolução de regras morais e éticas para a criação de um Direito pátrio. Impôs-se neste território conquistado um sistema pré-existente, concebido em costumes e valores totalmente diversos daqueles aqui valorizados.

A cultura indígena, tão rica com relação a sua organização social e com um sentimento comunitário profundamente arraigado e compartilhado por todos seus componentes foi esquecida.

A cultura africana, trazida ao solo brasileiro através do extenso período de tráfico negreiro e utilização de mão de obra escrava em larga escala, também foi desconsiderada.<sup>23</sup>

A própria condução dos trabalhos na colônia, como ressalta Prado Júnior (1965), dava-se de modo desregrado. Não havia junto à Corte Portuguesa normas definidoras de divisão estrita de tarefas ou hierarquias rígidas na condução dos trabalhos colonial.

Em análise às normas jurídicas do período colonial, deparou-se o referido autor com apenas um amontoado de licenças ou leis específicas e particulares – de aplicação casuística e pessoal – sem uma diretiva central que conferisse unidade a esta legislação esparsa.

Conclui, assim:

Por tôdas estas razões, devemos abordar a análise da administração colonial com o espírito preparado para tôda sorte de incongruências. E sobretudo, não procurar nela esta ordem e harmonia arquitetônica das instituições que observamos na administração moderna, e que em vão se tentará projetar num passado caótico por natureza. (PRADO JÚNIOR, 1965, p. 299).

---

<sup>23</sup> Em sua obra, Prado Júnior (1965) retrata a barbárie cometida com os povos nativos e negros, aqueles reduzidos à condição de escravos em seu próprio território e segregados culturalmente, e, estes, reduzidos à mera condição de instrumento vivo de trabalho, contribuindo apenas com sua força bruta, de modo que “[...] o cabedal de cultura que traz consigo da selva americana ou africana, e que não quero subestimar, é abafado, e se não aniquilado, deturpa-se pelo estatuto social, material e moral a que se vê reduzido seu portador. E aponta por isso, muito timidamente, aqui e acolá. Age mais como fermento corruptor da outra cultura, a do senhor branco que se lhe sobrepõe”. (PRADO JUNIOR, 1965, p. 270)

E finaliza, indicando que a forma de administração adotada por Portugal revela apenas e tão somente a sua incapacidade de criar algo novo e adequado à realidade da colônia.

Ora, tratava-se o Brasil colonial de algo que não se adequava de modo algum à realidade da Corte, haja vista as suas peculiaridades, e em especial a extensão territorial, que vinha a dificultar a administração. Contudo, ao invés de se pensar em algo novo e aplicável, preferiram os portugueses por tentar aplicar o mesmo sistema na metrópole e na colônia, gerando a necessidade de ajustes quando da sua aplicação nesta.

Conforme destaca Prado Júnior (1965), o ajustamento da administração e das regras trazidas de Portugal se deu 'de fato', e não pela regulamentação de normas jurídicas. Assim, forçadas pelas circunstâncias, as modificações de sistema se davam pelo arbítrio das autoridades coloniais.

Ademais, ainda que os poderes fossem exercidos como delegação do poder absoluto do monarca português – de modo que o seu representante, em tese, não passaria de um mero transmissor das vontades do rei -, o reduzido número de pessoas a quem se confiaram tais poderes fez com que o exercício de poderes e vontades assumisse caráter pessoal.

Através da criação dos Tribunais da Relação e a sua expansão em território brasileiro acabou por inaugurar uma intenção de burocratização da administração judiciária em solo brasileiro. Contudo, esta pretensa especialização e tecnicidade dos funcionários, mais uma vez, não por ser confundida com democratização de acesso aos seus cargos ou de preocupação com o bem estar comum dos habitantes da colônia.

Permaneceram os magistrados, responsáveis pela administração da justiça, sendo aqueles mesmos homens integrantes da Coroa e elite portuguesa, de modo que a sua atuação se dava na defesa dos interesses de seus pares. (WOLKMER, 2003, p. 62-63).

Condicionava Portugal o acesso ao cargo de magistrado ao preenchimento de numerosos critérios:

[...] Ainda que o apadrinhamento e a venda clandestina não fossem descartados, impunha-se um processo de recrutamento que assegurasse padrão mínimo de eficiência, organização e profissionalismo.

[...] Naturalmente que, de todas as camadas sociais, a pequena nobreza (filhos de fidalgos) e o funcionalismo (filhos de fiscais, inspetores e

tabeliães) foram os que mais contribuíram, além de filhos e netos de letrados, para a composição de cargos profissionais na Justiça. Havia restrições aos descendentes de comerciantes ou negociantes, bem como aos cristãos novos e aos “impuros de sangue”, como mestiços, mulatos, judeus, e outros. (WOLKMER, 2003, p. 64-65).

Wolkmer (2003, p. 66) trata deste entrelaçamento entre a burocracia e personalidade no serviço judiciário como “abrasileiramento dos burocratas”:

O entrelaçamento desses dois sistemas de organização – burocracia e relações pessoais – projetaria uma distorção que marcaria profundamente o desenvolvimento de nossa cultura jurídica institucional. Essa particularidade reconhecida na sociedade colonial veio a ser o fenômeno que Stuart B. Schwartz identifica como o “abrasileiramento” dos burocratas, ou seja, a inserção numa estrutura de padrões rigidamente formais de práticas firmadas em laços de parentesco, dinheiro e poder.

Para Schwartz (1979), trata-se de um interrelacionamento surpreendente, haja vista que a burocracia e as relações de pessoais de parentesco de tratam de formas de organização humana dissonantes.

Entretanto, como bem aponta, a representação e prática deste papel de autoridade invocava o acompanhamento de um sem fim de familiares. Ou seja, faziam parte deste cortejo esposa, filhos, parentes, afilhados, empregados, lacaios e escravos, dentre outros.

E a mera presença destes protegidos, dentro do sistema social colonial, empresta-lhes um grande poder na tomada de decisões e condução da organização social: possuem eles amplo acesso e capacidade de convencimento para com a autoridade em si, bem como são capazes de exercer influência ou pressão sobre determinados indivíduos e órgãos.

E assim, esta concentração de poderes em um único indivíduo ou grupo familiar, somada à interligação entre administração pública e família contribuíram de modo conclusivo para as práticas corruptivas à época.

Como bem exemplifica Figueiredo (2012, p. 177), além de receberem da própria Coroa portuguesa direitos e privilégios exclusivos, os funcionários da Coroa ainda se utilizavam de seus poderes e da sua autoridade para auferirem lucros pessoais e subverterem o sistema administrativo:

Magistrados, capitães, governadores, vice-reis, meirinhos, contratadores, eclesiásticos não desperdiçavam chances de cultivar ganhos paralelos. Em troca deles guardas facilitavam a soltura dos condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar. A participação em atividades de contrabando revelava-se também tolerada. Afinal era recomendável, ao menos tacitamente, participar das

oportunidades da economia colonial amealhando ganhos para o patrimônio familiar.

Até mesmo nos trabalhos do poeta baiano Gregório de Matos e Guerra<sup>24</sup> se encontram expressas referências às práticas corruptivas. Tendo se formado em Coimbra e exercido a função de magistrado real ainda em Portugal, quando o escritor retornou à Bahia (aonde nascera) era-lhe particularmente interessante observar a condução do judiciário brasileiro (SCHWARTZ, 1979).

Com base em seus relatos, junto ao final do século XVII, a corrupção se encontrava incontrolável: “Ele afirmava que todos os degraus da burocracia judicial – juízes, letrados, escrivães e tabeliães – pareciam ter sido cortados do mesmo tecido.” (SCHWARTZ, 1979, p. 260)<sup>25</sup>

Mello (2012, p. 189), por sua vez, traz o retrato da corrupção junto ao Estado do Pernambuco, apresentando como exemplo os atos de um secretário de governo:

Antônio Barbosa de Lima, que entre o fim do século 17 e o começo do século 18 ocupou a secretaria do governo de Pernambuco, aconselhava a um dos governadores que regateasse as mercês, “vendendo-as mui caras e, se puder, com um só favor, obrigar a muitos intersecsores”, pois era esta a “política de que usaram alguns governadores destros”. Recomendava, porém, que ele preservasse as aparências, não aceitando presente algum de quem quer que fossem “exceto bagatelas” de amigos, de maneira a fazer “o seu negócio com segredo e com cautela, porque isto alimpa e aquilo mancha”.

Junto aos magistrados, o poder era utilizado como meio de proteção de seus interesses e de seus familiares, de modo que se encontram exemplos de desembargadores que impossibilitavam o acesso aos tribunais de seus desafetos, ou ainda que manobravam os procedimentos a fim de obterem vantagens diretas.

Deste modo, fundiam-se as tarefas de administração do Estado (à época, Coroa portuguesa) e de administração judiciária em uma única pessoa.

---

<sup>24</sup> Gregório de Matos Guerra nasceu na então capital do Brasil, Salvador, Bahia, em 20 de dezembro de 1636, vindo a falecer em Recife, Pernambuco, em 1695, embora a data tradicionalmente aceita fosse a de 1696. É o patrono da cadeira n. 16 da Academia Brasileira de Letras, por escolha do fundador Araripe Júnior. Como poeta de inesgotável fonte satírica não poupava ao governo, à falsa nobreza da terra e nem mesmo ao clero. Não lhe escaparam os padres corruptos, os reinóis e degredados, os mulatos e emboabas, os “caramurus”, os arrivistas e novos-ricos, toda uma burguesia improvisada e inautêntica, exploradora da colônia. Perigoso e mordaz, apelidaram-no de “O Boca do Inferno”. (ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS, 2015)

<sup>25</sup> Neste sentido retrata Schwartz (1979, p. 260): “Embora Matos possa ter pintado o caso com cores mais fortes, o fato de ser formado em Direito e evidência proveniente de outras fontes, de uma maneira geral, emprestam credibilidade às suas críticas. [...] os membros do Desembargo do Paço, o guardião da justiça do rei, agiam como orgulhosos vilões com ‘coração de ferro’ enquanto, na Bahia, os juízes recebiam suborno tanto do acusador quanto do réu, em processos judiciais tão demorados que a morte e o juízo final chegam antes da sentença final da corte. Justiça, dizia Gregório de Matos, era ‘vendida, injusta e tornada bastarda’”.

No intuito de um empoderamento ainda maior, passaram as famílias da época a promoverem casamentos entre seus membros, de modo que, seja através dos laços de sangue ou de matrimônio, surgiu em solo brasileiro uma elite oligárquica.<sup>26</sup>

Conforme ressalta Silveira ([s.a.]), o modo que se procedeu à colonização em solo brasileiro acabou por tornar difícil ao servidor público a capacidade de distinguir a esfera pública e privada, incapacitando-o também com relação ao tratamento formal e impessoal a ser dispensado em sua comunidade.

Compreendia-se a administração pública de forma limitada, ligada tanto à pessoa do servidor quanto ao espaço e local em que este vivia e realizava suas atividades – um ambiente quase familiar:<sup>27</sup>

A primeira incursão mais notória nesta seara é atribuída, conforme salienta Vamireh Chacon, a Sergio Buarque de Holanda, que já em 1936 denotava em seu livro mais bem difundido, *Raízes do Brasil*, a característica fundamental do “homem cordial” brasileiro que, em sua débil vida pública, era tenazmente propenso a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o cingia. Este autor paulistano demonstra em sua obra, mediante o uso de um método intimamente voltado à psicologia e à história social, de que maneira as características por nós herdadas durante o processo colonizador se plasmaram em nossa cultura, desenvolvendo em solo nacional atavismos e arquétipos institucionais tipicamente patriarcais, de uma prática de subordinação à autoridade e de manifesto descaso com os assuntos relativos à esfera pública. (SILVEIRA, [s.a], p. 07).

---

<sup>26</sup> Observa-se, no entanto, que Portugal anuía a tais práticas, na medida em que, através dos tais funcionários, acabava por ver assegurados seus interesses. Nas palavras de Wolkmer (2003, p. 68), “É indiscutível, portanto, reconhecer que no Brasil-Colônia, a administração da justiça atuou sempre como instrumento de dominação colonial. A monarquia portuguesa tinha bem em conta a necessária e imperiosa identificação entre aparato governamental e o poder judicial. Friza-se, deste modo, que a organização judicial estava diretamente vinculada aos níveis mais elevados da administração real, de tal forma que se tornava difícil distinguir, em certos lugares da colônia, a representação de poder das instituições de poder das instituições uma da outra, pois ambas se confundiam.”

<sup>27</sup> Assim, ressalta Silveira ([s. a.], p. 08) que “Esse movimento social de passagem da predominância de uma esfera eminentemente privatizada, particularista, familiar, para a formação do Estado foi um processo pelo qual a maioria dos países desenvolvidos modernos vivenciou, inclusive características que revelaram a transição de uma ordem feudal para uma ordem capitalista na Europa. Entretanto, esse mecanismo de construção de um espaço público autônomo, em contrapartida, não foi vivenciado pelo povo brasileiro em sua plenitude, o qual ficou ainda intimamente ligado aos laços tradicionais, de predominância das relações familiares, transpondo estes valores inadvertidamente para a esfera pública. O ponto crucial ao qual Buarque de Holanda enfatizava era essa peculiaridade deste perfil de homem público nacional que, nascido e criado sob um invólucro cultural marcado pela forte presença dos valores de um núcleo familiar de caráter patriarcal, trazia para suas atividades na seara pública características próprias do meio em que se fez indivíduo. Deste modo, este sóbrio homem carregava para o mister público os mesmos traços paternalistas delimitadores de sua visão de mundo, de modo conducente a confundir na prática aqueles assuntos aptos ao âmbito pessoal das atividades inerentes à res publica.”

Seguindo esta mesma linha, Priore e Venancio (2010, p. 45) trazem um cenário dos desmandos cometidos por estas oligarquias formadas especialmente nos sertões do Brasil, nas quais os chefes locais se sentiam inatingíveis em sua respectiva área de terras, de modo que “[...] poucas autoridades metropolitanas ousavam interferir nos ‘negócios do sertão’”.

Assim, o patrimonialismo, compreendido singelamente enquanto confusão entre os bens públicos e privados pelo agente público, passou a ser característico da administração pública brasileira:

Ao cargo patrimonial é desconhecida a divisão entre a “esfera privada” e a “oficial”. A administração política é tratada pelo senhor como assunto puramente pessoal, bem como o patrimônio adquirido pelo tesouro senhorial, em função de emolumentos e tributos não se diferencia dos bens privados dele. Por tal razão, os interesses pessoais da autoridade não distinguem a dimensão administrativa da íntima, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupava. (ROCHA NETO, 2008, p. 209)

Administrava-se o Estado como uma extensão do próprio lar, os benefícios e ganhos advindos dessa posição de destaque eram absorvidos e estimulados pelo agente público, bem como estendidos a seus familiares e protegidos.

Somente no final do período colonial é que se procedeu à institucionalização da burocracia no Brasil. Através das reformas introduzidas pelo Marquês de Pombal no início do período Imperial, buscou-se estabelecer critérios de uniformização das atividades dos servidores do Estado – representantes da Coroa portuguesa.<sup>28</sup>

Deste modo, a declaração de independência do Brasil e a formação do Império não trouxeram grandes alterações aos servidores públicos, eis que permaneceram tais burocratas no centro do poder administrativo, intimamente ligados à política estabelecida pelo Imperador.

O próprio modelo administrativo do Império, ainda que pretensamente burocrático, não foi capaz de romper com as características da época colonial e da servidão à Portugal.

O estamento desta burocracia em solo brasileiro se deu nos moldes daquilo que aqui já se apresentava, com destaque e favorecimentos às oligarquias, bem como a privatização do ambiente público pelos interesses destes burocratas:

A ideia weberiana é bastante clara para que se compreenda melhor a fundação da história brasileira e sua ocupação política e territorial, tomando relevo o conceito do autor sobre *Ständestaat* (o Estado fundado sobre corpos), retrato do chamado Estado Patrimonialista com excesso de arbitrariedades e instabilidades do Poder, além, é obvio, da privatização dos

---

<sup>28</sup> Pedrosa (2010, p. 319), traz aqui um estudo acerca das Ordenações Filipinas instituídas por Filipe II, em que “No referido Livro III, Título 64, D. FILIPE colocava o costume com as mesmas características do Direito Romano, até que foi promulgada, em 18.8.1769, a Lei da Boa Razão. (...) o Marquês de POMBAL, nesse diploma legal, teria determinado que o direito português não fosse aplicado conforme as normas do direito canônico, além de ampliar o acesso a cargos públicos a todos os que preenchessem os critérios de domínio técnico, e não apenas aos descendentes ou pertencentes à nobreza”.

espaços e das instituições públicas, e isto porque o Império permitiu que se instalasse um estamento burocrático muito semelhante àquele que dominava Portugal, de origem aristocrática, ligado por laços de família ao patriciado rural. (LEAL, 2013)

Em suma, as alterações de Estado e da administração pública advindas com a independência e o Império não romperam com antigos laços de organização da época colonial.

Neste novo modelo imperial, no entanto, a elite burocrata somou às suas atividades (de administração estatal) o poder de captação de votos, tornando-se essencial à política:

Só que a burocracia também tinha outro papel. Ela servia para a distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno da patronagem [...]. Os beneficiários desse modelo eram cabos eleitorais eficazes na conquista do voto do interior – inclusive familiares da elite agrária decadente que não conseguiam melhores postos, parcelas pobres não escravizadas e até minorias urbanas educadas que não obtinham acesso a cargos burocráticos mais nobres [...]. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 31)

Da mesma forma, a pretensa reforma organizacional da era Vargas – que buscava romper com o clientelismo e patrimonialismo vigente -, não obteve o sucesso esperado.

Os novos burocratas, então advindos da classe média, depararam-se com instituições e regras de poder já anteriormente estabelecidas e dificilmente alteráveis. Nesta disputa entre a nova burocracia e o poder político já instalado, e com poucos recursos disponíveis, acabou por se criar uma nova forma de administração pública – que visava conciliar a base política e a modernização. (LEAL, 2013)

Mais uma vez, assim, a tentativa de implementação da burocracia na administração pública brasileira não vingou totalmente. Permaneceram coexistindo dentro deste gerenciamento, em um mesmo Estado, organização burocrática enfraquecida e as alianças políticas.

Verifica-se, assim, que, embora já transcorrido largo tempo desde o modelo inicial de governo que permitiu e incentivou a adoção da burocracia – e operacionalizada de forma distorcida -, esta permaneceu profundamente arraigada na cultura da administração pública brasileira, ajustando-se aos novos tempos.

Superaram-se os problemas do período colonial, como a necessidade de ocupação territorial e de domínio da Coroa Portuguesa sobre o território brasileiro,

mas permaneceram os burocratas de outrora no centro do poder, agora investidos em cargos públicos do Estado brasileiro, com grande influência política e potencial de captação de votos.

O poder latifundiário e o poder das oligarquias jamais foi desfeito ou seriamente atingido, tampouco passou por transformações mais profundas que pudessem marcar um recomeço ou uma nova caracterização:

[...] em não havendo rompido nunca com as bases do poder latifundiário, de um lado, e, de outro, em cedendo sua primazia à economia internacional, as elites brasileiras realizaram a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária mais drástica, eis que as revoluções que houve foram muito localizadas regionalmente e pouco marcadas por ideais de transformação da estrutura econômica. (LEAL, 2006, p. 44)

Assim, é possível perceber que a ascensão do modelo burocrático se deu em virtude de vários aspectos característicos de cada época. Inicialmente, à época colonial, decorreu da necessidade de manutenção de poder sobre o território brasileiro, obrigando à ocupação territorial e demonstração fática de poder. Após, esta elite burocrática criada ainda no período colonial, foi utilizada em alianças políticas e votos, aumentando ainda mais seu poder.

Também é possível perceber que desde as primeiras tentativas de adoção de um modelo burocrático no Brasil, este modelo possibilitou o surgimento de práticas corruptivas, na medida em que permitiu o empoderamento de determinados grupos e a manutenção e transmissão de tais poderes aos seus familiares.

Identifica-se, assim, um descompasso entre a organização estrutural do Estado brasileiro - e os objetivos que alcança ou pretende alcançar - e as carências e as expectativas funcionais do cenário externo à administração, aqui compreendidos como sociedade e sua organização.<sup>29</sup>

Tal desencontro, no entanto, representa mais do que um desafio meramente técnico de reforma administrativa. Compromete-se a justificativa do poder político do qual emanam as regras, e, conseqüentemente, acaba a população por se distanciar do meio público e político. (LEAL, 2006).

---

<sup>29</sup> Cumpre observar, no entanto, que a burocracia e as suas conseqüências estruturais não constituem o único motivo da crise de legitimidade social das decisões estatais. Como cita Leal (2006, p. 32), esta crise pode ser observada em diversos países de democracia liberal ou neo-liberal, e dentre as suas causas podem ser citadas o “processo de burocratização e caráter autoritário das administrações e parlamentares; [...] falta de coerência entre projeto e programa eleitoral e a prática dos eleitos; [...] incapacidade desses sistemas garantirem a reprodução do capitalismo com legitimidade frente a evidência de ser reproduzidor da desigualdade e da exploração sociais”.

Fica evidente, pois, a importância que a burocracia assume no cenário da corrupção brasileira, e a necessidade da identificação dos elementos históricos que incentivaram ou ao menos permitiram a instalação e utilização do modelo burocrático como facilitador do agir corruptivo.

Note-se que, ao institucionalizar a burocracia – e, constituindo esta um dos meios mais utilizados para o agir corruptivo na administração pública, acaba o Estado por se ajustar ao fenômeno da corrupção, eis que o agente público de dentro da própria formação estatal acessa e se reveste do poder necessário para a prática corruptiva.

### **3.3 A institucionalização da burocracia no Estado brasileiro como facilitadora do agir corruptivo**

Conforme acima demonstrado, a formação do Estado brasileiro e da máquina pública ocorreu de modo *sui generis*. Da mesma forma, a implantação do modelo burocrático não foi eficiente para tornar a administração pública técnica ou restringir atos de desmando.

Ou seja, um modelo baseado na racionalização de métodos e na prévia definição e perseguição de finalidades, foi aplicado à administração pública brasileira de modo incorreto, tornando-o incapaz de atingir os objetivos racionais a que se destina.

Neste sentido, leciona Leal (2006, p. 37) que a adoção de formas de operacionalização da gestão e administração pública de forma alguma pode ser confundida como uma garantia ou certeza de defesa dos interesses públicos:

[...] para o desenvolvimento de suas atividades técnico-burocráticas, o Estado/governo, enquanto instituição jurídica e política, têm, ao longo de sua conformação histórica, instituído procedimentos e mecanismos de operacionalização da gestão, tudo regulado positivamente por normativas cogentes. Entretanto, isso, por si só, não garante êxito em suas práticas cotidianas de administração dos interesses públicos [...].

O sistema a ser implantado não garante por si só o atingimento da finalidade social. Há de atentar a forma com que o mesmo será instalado e à sua operacionalização, haja vista que não se trata a burocracia de um sistema mecânico, mas sim formado por homens – os quais, por sua vez, encontram-se expostos aos seus próprios anseios e desejos, bem como dos demais.

Como já mencionado no item anterior, a implantação da burocracia no serviço público brasileiro serviu apenas para a formação de grupos que passaram a se utilizar do acesso e poder que a função pública lhes proporcionava em benefício próprio.

O ideal de racionalização de funções e métodos passou ao longe do modelo aqui implantado. Como bem assinalou Leal (2006), acima transcrito, a mera adoção de um modelo procedimentalista não logra êxito certo.

Entretanto, as consequências da adoção deste modelo burocrático vão muito além das características de pessoalidade e patrimonialismo que a administração pública brasileira carrega até hoje. Assim, a análise procedida no presente capítulo busca demonstrar a atuação da burocracia como verdadeira facilitadora do agir corruptivo.

Partindo-se de uma avaliação de cunho meramente administrativo, a burocracia consistiria no modo ideal de desenvolvimento de trabalho, haja vista que garantiria, através de uma escolha baseada no conhecimento técnico, a maior eficiência e persecução do resultado proposto.

Olvida-se, no entanto, que este modelo sofre influências externas. São homens aqueles que a operam, de modo que na execução dos trabalhos se encontra sempre presente a necessidade de satisfação pessoal. (LEAL, 2014b)

Trata-se de um tipo ideal criado para um mundo ideal. Como assenta Crozier (1981, p. 258), a aplicação deste modelo e o seu resultado são objeto de preocupação:

De um lado, a maior parte dos autores pensam que o desenvolvimento das organizações burocráticas corresponde ao advento ao mundo moderno da racionalização e que, por esse motivo, é intrinsecamente superior a todas as demais formas possíveis de organização, enquanto do outro, muitos autores, e frequentemente os mesmos, consideram as organizações como se fossem Leviatãs através dos quais está se preparando a escravidão da raça humana.

Por se tratar justamente de uma forma de organização capaz de dispor os meios necessários para alcançar o resultado esperado, bem como por contar com os profissionais mais preparados, acaba por se tornar praticamente inatingível sob o ponto de vista racional. Contudo, do mesmo modo que pode ocorrer em qualquer associação humana, a burocracia pode sofrer desvirtuamentos.

Assim, estaria ela suscetível a uma série de patologias, que no campo prático se revelariam através da complicação de processos e desvirtuamento da finalidade do Estado e do serviço público. (CASTOR, 2011)

Continua Crozier (1981), destacando que se trata de um paradoxo: ao mesmo tempo em que se acredita na capacidade e na superioridade do modelo burocrático, as suas implicações e o empoderamento das suas organizações causam temor.

Ou seja, a criação oriunda de uma pretensão de racionalização de métodos e resultados, que resultaria em eficiência administrativa, acabou por se revelar também como uma ameaça de poder.

Logo, esta racionalização dos métodos fez surgir mais do que uma administração pública eficiente: deu causa ao nascimento de um corpo administrativo próprio, nas palavras de Leal (2011).

Assumiu a burocracia uma faceta própria, atuando como um “*grupo social organizado institucionalmente*” (LEAL, 2011, p. 95), com capacidade de autodeterminação de interesses e finalidades – distanciando-se do interesse público que é a razão da atuação e existência do próprio Estado.

Trata-se de um modelo que, uma vez instalado, dificilmente poderá ser desinstalado ou suprido:

Uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis. A burocratização é o meio específico por excelência para transformar ‘ação comunitária’ (consensual) numa ‘ação associativa’ racionalmente ordenada. Como instrumento da transformação em ‘relações associativas’ das relações de dominação, ela era e continua sendo, por isso, um meio de poder de primeira categoria para aquele que dispõe do aparato burocrático [...]. (WEBER, 1999, p. 222)

Continua Weber (1999), indicando que toda ação dirigida e organizada racionalmente é superior a qualquer ação de massas. Ou seja, a racionalidade que perpassa a criação de um sistema burocrático e a definição de resultados a serem atingidos garante maior certeza acerca dos objetivos a serem perseguidos e se torna inatingível por outros modelos organizados de forma carismática.

Aqui, destaca-se a colaboração de Lodi (1976, p. 01), que alerta para o fato que o agente público, inserido em um sistema burocrático, acaba por se tornar blindado às críticas de seus desmandos:

Os mecanismos burocráticos cresceram, passando a representar uma ameaça à eficácia das organizações. As técnicas administrativas transformaram-se num fim em si mesmas. Os administradores construíram em torno de si um complexo sistema de estruturas rígidas que os defende e

os engaiola em detrimento do “princípio da realidade”. A ordem burocrática está interferindo entre os produtos e serviços da organização e os clientes, que são a sua própria razão de ser.

Novamente, o poder de convencimento que a tecnicização alcança sobre a sociedade, acaba por permitir que a racionalização dos meios utilizados pela burocracia se torne um fim em si mesmo.

E para os burocratas, esta exaltação da técnica e o próprio insulamento das organizações burocráticas se mostra vantajoso, na medida em que passam eles a ser dotados de um *status* diferenciado sobre os demais.

Ou seja, a organização e os seus funcionários passam a atuar de modo desassociado da finalidade social que deu razão à sua implementação no corpo administrativo estatal. O escopo burocrático estatal já não mais é a otimização dos resultados e a resolução das demandas sociais, mas sim a concepção de meios de proteção à organização e aos seus agentes.

Logo, o impacto da burocracia na vida social e estatal vai muito além do senso comum. Ultrapassa-se a mera ideia de atrasos no serviço público e excesso de papéis e carimbos.

Trata-se de terra fértil à corrupção, em que a racionalização de regras e métodos acaba por separar o agente corrupto do controle da própria administração ou da sociedade. A separação de cargos administrativos e tarefas levada ao extremo acaba por impossibilitar qualquer contato e monitoramento entre colegas. As regras e fórmulas relativas a cada uma das funções públicas, embora de obediência obrigatória por parte dos cidadãos, não são repassadas ao conhecimento público, ou então, são-lhe incompreensíveis pelo elevado grau técnico.

Como destaca Leal (2011, p. 95), a administração pública e seus agentes públicos evoluíram a um elevado grau de tecnicização, no entanto, o controle social e político desta estrutura e de seu pessoal não acompanhou tal evolução. Não foram concebidas ferramentas eficazes de fiscalização da gestão pública, permitindo uma espécie de dominação deste espaço por interesses privados.

Ou seja, a pretensa característica da impessoalidade, que em tese garantiria a neutralidade e isonomia no tratamento de todos os cidadãos, bem como permitiria um controle de atos, acabou totalmente desvirtuada: serve ela agora para esconder o agente da opinião pública e até mesmo do controle da própria máquina pública.

Da mesma forma, a tecnicidade de todos os funcionários públicos que garantiria uma otimização no atendimento e resolução das demandas, hoje é utilizada como um escudo, em razão da incompreensão de atos e conteúdos gerada pela extrema especificidade e divisão de cargos.

Trata-se de uma necessidade funcional da própria burocracia, em que a rigidez de trabalhos para manter um comportamento standardizado pelos funcionários acaba por desenvolver “um espírito de casta”, afastando-os de seus clientes. (CROZIER, 1981, p. 263).

Como alerta Weber (1999, p. 201), os burocratas transfiguram a fidelidade ao cargo e a impessoalidade de seu uso, e sob este rótulo de impessoalidade operam uma transfiguração de finalidades, sempre preocupados com a questão estamental: “Sua posição social está garantida por prescrições referentes à ordem hierárquica e, no caso dos funcionários políticos, por disposições penais especiais relativas a ‘ofensas a funcionários’, ‘desprestígio’ de autoridades estatais, eclesiásticas, etc.”.<sup>30</sup>

Ou seja, no âmbito público, a instalação da organização burocrática que deveria ter por objeto único a eficiência na prestação da atividade pública, acaba por isolar prestadores e receptores do serviço.

Primeiramente é a própria burocracia que exige de seus funcionários um comportamento previsível, dentro dos estritos limites de sua função, a fim de garantir uma efetiva organização – que Crozier (1981) denomina de atitude ritualista dos funcionários.

No entanto, como se destacou acima, passado este momento inicial de adequação de comandos e definição de comportamentos idealizados, a burocracia passou a ser utilizada pelos burocratas como a finalidade em si própria.

Já não há mais imposição de regras para fins de organização, mas sim a tomada de tal poder pelos burocratas, que modificaram as regras e passaram a utilizar a técnica como um eficiente modo de fuga da realidade e garantia de permanência no poder:

---

<sup>30</sup> Acerca deste comportamento de classe adotado pelos burocratas, Swedberg (2005, p. 118-119) ressalta que o próprio Weber o identifica, no entanto, como explica o autor, este espírito de casta é um eficaz modo de dominação exercida sobre o funcionário.

Explica que o poder de mandar – aqui compreendido como o poder conferido à lei - e o dever de obedecer criteriosamente a estas ordens é um dos pressupostos de uma organização burocrática, e, como já não mais se admite o uso da coerção física para fins de garantir esta obediência (e tampouco o comportamento extraído através deste meio é duradouro), o senso de *status* dos indivíduos atua como incentivador e garantidor da correção das condutas adotadas.

Essa análise se baseia no seguinte postulado implícito: a rigidez de comportamento, as dificuldades de adaptação e os conflitos com o público reforçam a necessidade de controle e regulamentação, embora as consequências inesperadas e disfuncionais da forma de ação burocrática tendam finalmente a reforçar a sua influência. (CROZIER, 1981, p. 263)

Da mesma forma, a pretensa perícia que os burocratas devem possuir acerca da função que desempenham é analisada pelo autor. Consoante explica, mais do que exigir o conhecimento profundo e técnico – que garante eficiência na prestação do serviço, opta a burocracia por fragmentar as funções, a fim de tornar o perito mais neutro e independente no trabalho que realiza.

Esta independência, que, em tese atuaria como um eficaz sistema de blindagem do funcionário para com as forças externas – haja vista que tornaria o perito autônomo na sua análise e conclusão – acaba por permitir um distanciamento exacerbado para com o sistema. (CROZIER, 1981)

Ou seja, é ele – o perito – tão independente, que já não mais é alvo de fiscalização dentro da organização em que exerce a sua atividade.

Pode ser o seu conhecimento tão especializado e técnico que já não encontra outro funcionário capaz de rever suas atividades, ou ainda, pode a sua função garantir independência e autonomia total no desempenho de sua atividade – seja no apontamento de resultados ou no procedimento e métodos utilizados em sua abordagem.

A estrita divisão de tarefas e a racionalização na organização do corpo administrativo, somada à tecnicização dos funcionários, atua aqui como um verdadeiro invólucro ao agente público, apartando-o de todo o sistema.

Aqui, mais uma vez Crozier (1981, p. 264) destaca que este distanciamento do burocrata para com a realidade e sistema, além de favorecer o desenvolvimento de um espírito de casta, permite também a formação (ou a tentação de formação) de “aliança com os interesses que se cristalizam ao redor desses papéis”:

O mundo burocrático é totalmente arbitrário. [...] Os membros do sistema estão protegidos, mas ao preço de um isolamento da realidade difícil de suportar. O que os burocratas ganham em segurança, perdem em realismo; [...] Por isso o seu mundo é um mundo de lutas mesquinhas de prestígio, de pequenas disputas difíceis de resolver, dentro de uma perpétua guerra de posições. [...] desenvolvem um ponto de vista acanhado e enfrentam o recrudescimento da luta pelo poder, que são características de um sistema social excessivamente rígido. (CROZIER, 1981, p. 302-303).

No mesmo sentido, destaca Leal (2014b, p. 60):

A verdade é que a formação de grandes aparatos burocráticos por dentro do Estado e das instituições representativas (partidos políticos, sindicatos, governo, etc.) implica grande perigo à excessiva autonomização e insulamento dos agentes políticos e dos técnicos em face dos representados, criando núcleos de poder que não se comunicam ou possuem adequado controle.

Ainda, a adoção de um modelo burocrático de organização permite o engessamento do sistema e adoção de técnicas que impossibilitem, ou ao menos dificultem, a adaptação das regras e realização das atividades às novas realidades.

As transformações suportadas pelo mundo no último século e a constante evolução dos sistemas de trabalho e comunicação já não permitem à qualquer espécie de organização (seja pública ou privada) de estagnação.

Impera a necessidade de evolução em todos os setores: desde a comunicação, passando pela estruturação de pessoal e qualificação destes profissionais, não há mais lugar para se manter a antiga ritualística de estagnação de papéis.

Entretanto, se implantado um sistema burocrático, as regras deste próprio sistema permitem ao superior e ao subordinado a adoção de condutas fechadas e perfeitamente justificáveis.

Trata-se, pois, da situação de recusa de determinado servidor em inovar na função que exerce, alheio às necessidades prementes e as mudanças sofridas no sistema que atua.

Seja pelo medo de errar, como aponta Crozier (1981), ou, ao contrário, pelo aprendizado e exemplo que esta primeira recusa – pelo medo de errar - acaba por proporcionar, o trabalhador burocrático tem, nas normas que regulamentam racional e especificamente a sua função e a forma com a que a mesma deve ser exercida, a desculpa ou motivo para se oporem às alterações exigidas ou sugeridas.

Agarrando-se à fixação burocrática pela divisão de cargos e delimitação de funções, o trabalhador encontra nestas normas regulamentadoras a justificativa que lhe permite permanecer realizando suas atividades da mesma forma que anteriormente.

Ou seja, ainda que a nova realidade ou o seu comando superior venham a lhe exigir a mudança de comportamentos e ações, a específica regulamentação e definição da sua função – desde que ainda não alterada pela administração em conformidade com esta nova realidade – são meios de fuga legítimos da inovação:

[...] em todas as organizações se encontra a mesma forte tentação a escapar da realidade. Essa tentação, à qual todas as organizações sucumbem mais ou menos parcialmente, corresponde exatamente a este 'fenômeno burocrático' que temos procurado definir. As regras impessoais, que eliminam arbitrariamente as dificuldades, bem como a centralização, que impossibilita o conhecimento suficiente dos fatos, constituem outros tantos meios 'burocráticos' de evitar as adaptações e as mudanças que, de outra forma, pareceriam inevitáveis. (CROZIER, p. 272).

Utiliza-se, assim, a regra da burocracia por vários personagens dentro de um mesmo jogo. O subordinado a tem como base normativa para obrigar seu superior a respeitar a sua autonomia de trabalho (sempre dentro daqueles limites fixados para função que desempenha), e o superior usa da mesma regra para explicar a ausência de inovação na repartição que comanda.

Aqui, Weber (1999, p. 220-224) lembra que o funcionário de uma organização burocrática também se encontra a ela preso, na medida em que faz parte de uma máquina que jamais descansa, constituindo cada um dos trabalhadores um dos elos necessários e responsáveis pela manutenção e vida deste sistema.

Ou seja, o burocrata, enquanto especialista de uma determinada tarefa e responsável único pela sua prática, encontra-se inserido em um círculo – que o autor denomina “comunidade de interesses de todos os funcionários integrados” (WEBBER, p. 222) -, no qual cada qual já tem previamente traçado o objetivo a ser perseguido e no qual um depende do outro a fim de garantir que a roda da burocracia continue girando.

Mais uma vez, chega-se à conclusão que este modelo racional de adequação dos meios a uma finalidade específica, que se utiliza da tecnicidade e divisão de competências como instrumentos garantidores de eficiência, é subjugado por suas próprias regras a estado de estagnação.

Caso alguma destas regras não se ajuste à finalidade pretendida, o sistema burocrático não é concebido para a finalidade de corrigir seus erros, dado o seu estado de estagnação.

Ao contrário. A organização burocrática se retro-alimenta de seus erros, e, ao invés de promover a alteração necessária na regra a fim de torná-la aplicável, ou até mesmo optar pelo seu abandono no caso de total inaplicabilidade, a pressão exercida pela realidade e pela estagnação do funcionário, acaba por reforçá-la.

A organização burocrática das atividades não conduz à exclusão de uma regra pela sua inaplicabilidade – solução esta que seria mais lógica, haja vista que

garantiria a eficiência – mas permite que seja utilizada reiteradamente como empecilho de exercício da atividade. (CROZIER, 1981, p. 267-273)

Ou seja, não se busca uma solução que permita o destrave do sistema - então engessado por uma norma não compatível com o resultado pretendido. Utiliza-se a causa deste entrave – a regra inaplicável – como barreira legítima para a execução das funções e alcance do resultado.

Por fim, cita o autor a existência de relações paralelas de poder, surgidas de alguma zona de incerteza dentro do quadro de regramentos de uma organização, e que confere poder ao indivíduo ou ao grupo que domina a fonte de incerteza, ou ainda pela especialização da atividade a ser exercida.

Quanto à primeira forma, tornam-se os membros dos outros grupos – que não aquele que detém a fonte da incerteza – temerosos, e assim, dependentes do grupo controlador da fonte da incerteza.

Com relação ao segundo exemplo, tratam-se daquelas situações específicas, em que, apesar de existir um regimento acerca de toda a atividade e hierarquia de pessoal, uma ou mais funções tem na natureza de sua atividade uma especialidade tamanha que não permite o seu controle ou fiscalização.

Ou seja, constitui-se essência da função a inexistência de um controle ou comando hierárquico acerca do resultado a se produzir – como é o caso dos peritos, citados por Crozier (1981, p. 281).

É possível de compreender, assim, que a adoção de um sistema burocrático, ao contrário do possa parecer à primeira vista, não traz quaisquer garantias acerca de eficiência e boa prestação de serviço.

Ao contrário. Em conformidade com o que se expôs até aqui, vê-se que a instalação de uma organização burocrática em qualquer espécie de organização acaba por trazer uma blindagem ao servidor – seja ele público ou privado – na medida em que provoca o seu distanciamento da realidade.

Seja pela especialização única da tarefa que desempenha, seja pela estrita divisão de cargos e funções, seja pela dominação de foro íntimo do *status* decorrente da função que desempenha, o burocrata dificilmente é alvo de controle e fiscalização – o que por óbvio lhe facilita a prática da corrupção.

Utilizando o cenário americano para desenvolver seu pensamento, Mitchell e Simmons (2003, p. 234), traz a burocracia como uma forma de exploração do contribuinte:

Economistas trabalhando dentro de um arcabouço de escolha pública detalharam as atividades fiscais dos burocratas para demonstrar que as burocracias produzem orçamentos excessivos, custos de salários, prêmios e serviços, bem como que esse desperdício reduz drasticamente o bem-estar dos cidadãos. Mais ainda, as burocracias têm preferências com relação às suas próprias combinações de equipamentos e pessoal, e essas combinações não tornam necessariamente a vida dos cidadãos melhor.

A fim de demonstrar tais fatos, relata o autor que as repartições públicas - compreendidas em sentido genérico -, por terem conhecimento do valor de que dispõem para cobrir seus custos, acabam por adequar a sua curva de custos e gastos ao limite máximo proposto.<sup>31</sup>

Identifica-se, assim, que mais do que isolar o funcionário e se adonar da execução de tarefas e distribuição de competências, a burocracia e o poder através dela adquirido dá acesso aos recursos públicos e ao gerenciamento de seu uso.

Única conhecedora de seus próprios limites e estrutura, permite ela a destinação legalizada de recursos públicos para suas próprias finalidades. Da mesma forma, conhecedora da disposição financeira do Estado, é ela capaz de identificar o potencial de uso de recursos.

Ainda, retratam Mitchell e Simmons (2003) que a burocracia encontra em seu próprio seio uma disputa de recursos, na medida em que cada um dos grupos de burocratas tem pretensões de majorar a capacidade financeira do órgão ou instituição em que se executa suas funções – o que, ao final, acabará por refletir em sua remuneração pessoal.

Pode-se compreender, então, que, alheios aos anseios sociais e às necessidades da coletividade, recortam os burocratas o orçamento público nos limites dos poderes que detêm.

Apresentando uma concepção utilitarista e racional, Filgueiras (2012, p. 303) destaca que os anos de 1990 se caracterizam, no tocante à corrupção, pela capacidade dos agentes corruptos em atribuir finalidade a seus atos:

[...] segundo Rose-Ackerman, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A

<sup>31</sup> Continua o autor, expondo as redes de aliança que podem ser forjadas entre burocratas e outros agentes públicos, a fim de garantirem a dotação de verbas necessária ao desempenho de sua função: “Não devemos ser insensíveis ao papel que os burocratas desempenham ao delinear a demanda por seus próprios serviços, ou ao seu poder de influenciar as condições de custos sob as quais eles produzem esses serviços. Burocratas se empenham mais direta e continuamente com legisladores que trabalham em comitês para dotação de verbas e que, por conseguinte, possuem a autoridade de recomendar orçamentos para toda a legislatura”. (MITCHELL; SIMMONS, 2003, p. 136)

corrupção está correlacionada ao comportamento *rent-seeking*, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais.

Retrata o autor, assim, a existência de um mercado político dentro da administração pública:

Os agentes buscarão a maior renda possível, dentro ou fora das regras de conduta. O resultado é a transferência de renda dentro da sociedade através da existência de monopólios e de privilégios. A existência de monopólios e privilégios no setor público constitui um mercado político competitivo, no qual os agentes lutam pela renda obtida, transferindo-a de grupos sociais para si. (FILGUEIRAS, 2012, p. 303).

Mais uma vez, constata-se que a extrema divisão de encargos e a incapacidade do controle dos atos entre os colegas de uma mesma repartição pública gerada por ela - em razão da especificidade do conteúdo de cada cargo e da existência de quadro administrativo que separa as competências - atua como fomentadora da corrupção.

Isso porque se permite a criação de uma pessoalidade na prestação do serviço. Ou seja, em havendo apenas uma única pessoa que trata de um determinado assunto e que ocupa determinado cargo, passa a ser ela a ser detentora de certo poder sobre aquele ato.

Surge assim, tanto o interesse por parte dos administrados em corromper o servidor e facilitar a obtenção de concessões e outros benefícios, quanto o interesse do próprio funcionário em receber contraprestação pelo serviço prestado de modo mais ágil.

Indubitável, pois, que a institucionalização da burocracia no serviço público brasileiro atua como verdadeira favorecedora da corrupção, permitindo uma série de desmandos lesivos ao patrimônio público de dentro da própria máquina pública.

Contudo, ao mesmo tempo que a corrupção ganha destaque na mídia pela divulgação de números espantosos, de outro lado também passou ela também a ser objeto de normas específicas para o seu combate.

Conforme já mencionado anteriormente, o reconhecimento do homem enquanto ser corrompível, trouxe a necessidade da concepção de meios de proteção da sociedade a estes indivíduos.

Tratando-se especificamente da corrupção no meio estatal, a proteção do interesse público e a obrigação dos agentes públicos para com a finalidade social do Estado necessitam de medidas eficazes e de aplicação imediata.

Como se discorrerá no próximo capítulo, tanto no âmbito nacional quanto internacional, os ordenamentos jurídicos tem sido inflados nos últimos anos com regras específicas de combate à corrupção.

Tratam-se de novas leis e regulamentos em que se sela o compromisso para com um Estado mais ético, bem como de mecanismos de controle da corrupção e que visam atuar de modo preventivo à prática corruptiva ou, em não sendo eficaz a prevenção, atuam na punição dos atos já cometidos.

Como se verá no desenrolar deste trabalho, o ordenamento jurídico internacional e brasileiro já dispõe de ferramentas com grande potencial de efetividade no combate à corrupção. Entretanto, muitos deles não são utilizados – ou devidamente utilizados – pelos cidadãos e demais atores do meio social.

Assim, além de conceber novas medidas, faz-se necessária o emprego de todo o potencial dos instrumentos já existentes. Trata-se de conceber novos mecanismos ou de investir naqueles disponíveis, na tentativa de frear o avanço da corrupção ante os números alarmantes antes já noticiados.

#### **4 MARCOS NORMATIVOS E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DA BUROCRACIA ESTATAL**

Embora uma vez já concebida como um modelo ideal de administração de pessoal e de tecnização no desenvolvimento das atividades estatais, como antes já demonstrado neste trabalho, a burocracia, a partir da década de 1980, sofreu diversas alterações, em decorrência de uma espécie de revolução quanto à organização e atuação do Estado que seu neste período.

Como leciona Abrucio (1999), já não havia mais como sustentar o Estado de Bem-Estar idealizado após o segundo pós-guerra, caracterizado pela concessão de diversos benefícios aos cidadãos e agentes públicos, bem como dotado de um aparelho administrativo excessivamente extenso e custoso.

Passadas algumas décadas após a implementação do Estado do Bem-Estar Social, e impulsionados por uma crise econômica mundial, já não eram mais os Estados capazes de suportar tudo aquilo que haviam antes abraçado. Havia muitas responsabilidades para poucos recursos públicos.

Como consequência a esta crise dos Estados, passou o modelo burocrático a ser visto com maus olhos e perseguido dentro das administrações públicas, classificado como um sistema moroso e que exigia um grande número de funcionários. Em uma época em que o corte de gastos se fazia necessário para a manutenção do próprio Estado, a extensão da burocracia pública se mostrava incongruente. (ABRUCIO, 1999)

Identificou-se, assim, a necessidade de implementação de métodos e metas gerenciais no âmbito da administração público, a fim de superar esta crise de confiança e de efetividade.

Como se verá nos próximos tópicos, a nível mundial surgiram diversas formas de controle dos atos públicos, alguns dos quais aplicados em território brasileiro, e dentre os quais merece especial destaque os controles interno, externo e social.

Entretanto, conjuntamente à fiscalização da atividade administrativa propriamente dita – que tem por objetivo o alcance de resultados -, estas formas de controle introduzidas no seio público, atuam também como inibidoras da atividade corruptiva.

Ou seja, ao se instituírem novos modelos de acompanhamento das atividades desenvolvidas pelo Estado, além de buscar uma melhor performance no

desempenho de suas tarefas, acabou-se por atingir também os desmandos da corrupção, na medida em que todos os atos públicos passam a ser fiscalizados.

Deste modo, buscar-se-á neste capítulo tratar dos avanços legislativos no combate à corrupção, bem como divisar as formas de controle dos atos administrativos implementados no Brasil e de que maneira os mesmos contribuem no combate à corrupção.

#### **4.1 A evolução normativa nacional e internacional como forma de controle e fiscalização da corrupção**

A preocupação com o crescente do fenômeno corruptivo fez nascer a necessidade de criação de normas específicas no seu combate. Encontram-se, assim, em nível nacional e internacional, diversas normas que buscam uma rigorosa punição do agente corruptivo, bem como procuram indicar meios capazes de inibir a prática corruptiva, como se verá na sequência.

Como afirma Rodríguez-Arana (2013, p. 112), este combate à corrupção estatal necessita de uma ação firme, na qual devem se somar os esforços administrativos e legais (dimensão pública) com a sensibilização e conscientização daqueles que compõem a administração pública (dimensão privada):

La cuestión es reaccionar, desde el aparato público, y desde la dimensión personal, con contundencia porque, de lo contrario, se podría generar un ambiente en el que se pretenda imitar la conducta de quien utiliza la discrecionalidad administrativa en su beneficio propio.

Alerta, assim, o autor, para a necessidade de imediata reação, de combate à corrupção, alertando desde já que atuações isoladas não terão a capacidade de solucionar a questão.

Deverão ser criados mecanismos de controle da administração pública que abranjam sociedade e Estado, cidadãos e agentes públicos.

Todavia, destaca Velasco (1996, p. 40-41), que até mesmo os mecanismos de controle criados para combater a corrupção podem ter suas finalidades por ela deturpadas, tornando-se inúteis às finalidades a que se destinavam:

Las fronteras entre lo lícito y lo ilícito no están claras, pues sabemos que se pueden respetar formalmente los procedimientos legales y pervertir la finalidad de los mismos. [...] Además, se pueden usar los controles que el sistema ha pensado para defenderse de las corruptelas, precisamente para bloquear el funcionamiento del sistema, para sobrecárgalo de burocracia, y

así poder justificar la pertinencia e incluso necesidad de saltarse los controles.

Assim, somando-se as forças das dimensões pública e privada, o enfrentamento da corrupção poderá surtir maiores efeitos, na medida em que um maior número de atores se encontrará envolvido em tais ações.

Em nível internacional, merecem destaque as convenções das organizações internacionais, criadas mais enfaticamente a partir da metade da década de 1990, revelando a crescente preocupação de todos os países e organizações com a corrupção desde então.

O primeiro dos documentos a ser abordado é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada no ano de 1996 (OEA, 1996), na cidade de Caracas, Venezuela, tem por propósitos:

Artículo II

Propósitos

Los propósitos de la presente Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

A referida Convenção foi promulgada em solo brasileiro através do Decreto n. 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002), sendo designado o Ministério da Justiça como a autoridade central para a assistência e cooperação internacional para fins de persecução dos resultados acima.

No intuito de não se tornar um documento de pouca aplicabilidade concreta, e especialmente a fim de se poder avaliar o sucesso dos países signatários no cumprimento e atenção aos propósitos estabelecidos na Convenção, criou-se, em 2002, o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção - MESICIC.

Constituiu-se, desse modo, de um instrumento intergovernamental de avaliação e acompanhamento da evolução da implementação da referida Convenção nos Estados anuentes, cuja análise é de responsabilidade de um comitê técnico de especialistas:

Es imparcial y objetivo en su operación y conclusiones, no sanciona, ni califica o clasifica a los Estados sino que fortalece la cooperación entre

éstos. El MESICIC busca establecer un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia en sus actividades. Y si bien es de carácter intergubernamental, puede recibir contribuciones de organizaciones de la sociedad civil. (OAS, [s. a.], <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_intro\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm)>).

Da análise dos objetivos estabelecidos na Convenção Interamericana, é possível verificar as dimensões que a corrupção toma na sociedade atual, tornando-se uma das maiores preocupações de governos e órgãos internacionais.

No entanto, a maior contribuição no combate à corrupção passa pela criação de um instrumento de avaliação e acompanhamento do avanço dos Estados na implementação de mecanismos de combate à corrupção e na verificação de seu real interesse em atingir as metas e propostas a que anuíram na Convenção.

É evidente avanço neste sentido. Visualiza-se que já não basta a mera demonstração de boas intenções pelos Estados que anuíram às metas de combate à corrupção. A partir da criação de um órgão específico de acompanhamento da evolução de cada país nesta área e, principalmente, a partir da emissão de relatórios deste acompanhamento, poderá a sociedade civil acompanhar os resultados e o governo se mostrará mais preocupado com realização das metas.

Ainda no âmbito internacional, merece igual destaque a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, idealizada no encontro de Mérida, México, em 15 de dezembro de 2003 (ONU, 2003), e promulgada pelo Brasil através do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

Trata-se do documento de maior reconhecimento e abrangência internacional, concebido com a finalidade de dispor acerca do combate à corrupção, “[...] prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional. São esses capítulos que requerem adaptações legislativas e/ou ações concomitantes à aplicação da convenção a cada país”. (UNODC, [s.a], <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>).

O combate à corrupção pretendido pela Organização das Nações Unidas – ONU, portanto, se dá em diferentes frentes: na prevenção do ato, na penalização do ato cometido e na tentativa de recuperação dos ativos.

Conforme destacam Meyer-Pflug e Oliveira (2009, p. 192-193) “para isso, a Convenção prevê que os países devem criminalizar uma série de atividades corruptas; adotar medidas para prevenir a corrupção; promover a integridade nos setores públicos e privados; e cooperar com outros países”.

A fiscalização acerca do respeito das regras previstas na referida Convenção cumpre ao United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC, que busca identificar as ações e projetos de cada Estado no controle e prevenção da corrupção.

Os avanços normativos no combate à corrupção acima indicados, demonstram a preocupação crescente do mundo como um todo com a corrupção. No entanto, tratam-se de normas que têm por objetivo mais claro a penalização de um ato já cometido, do que a criação de mecanismos que inibam a prática corruptiva.

Já em nível nacional importa destacar o empenho na formulação de normas e mecanismos de controle da corrupção, ainda que até ao presente momento os mesmos têm se revelado de certo insuficientes neste combate.

Destaca-se, assim, inicialmente, a promulgação da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), também conhecida como “Lei da Improbidade Administrativa”, a qual discorre acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos na prática de ato ímprobo.

O avanço da norma se encontra na tipificação de hipóteses de condutas consideradas como desonestas - dentre as quais aquelas que deem causa ao enriquecimento ilícito ou dano ao erário público ou contrárias aos princípios que regem a administração pública -, bem como na disposição acerca dos procedimentos administrativos e judiciais para a averiguação das condutas suspeitas.

Aqui, destaca Vilar (2011, p. 36) que a própria ausência de uma conceituação para o termo “improbidade” no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser utilizada de modo favorável pelo intérprete, haja vista que permite o alargamento das condutas tipificadas na lei, “[...] sendo então uma norma vazia de definição que, permite ao intérprete aplicar os seus próprios conceitos de moralidade e de probidade administrativa, podendo representar um verdadeiro dano ao agente passivo da norma, afinal a certeza da lei representa a segurança contra o arbítrio”.

Também merece destaque a criação da Controladoria-Geral da União<sup>32</sup>, através da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003), e cuja finalidade é especificamente a defesa do patrimônio público:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Trata-se, pois, da criação de um órgão específico para auxiliar no combate aos desmandos na administração pública, bem como de aproximar as informações atinentes ao Poder Executivo federal da sociedade.

Buscando assegurar e regulamentar o acesso à informação pública, a Lei n. 12.527, do ano de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como “Lei de Acesso à Informação, deve ser evidenciada neste processo de combate à corrupção.

Dispõe a referida norma acerca do dever dos órgãos e entidades públicas de disponibilização das informações de interesse geral em local de fácil acesso, bem como estabelece procedimentos para os pedidos de informações:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011)

Trata-se de uma norma que tem por intuito atribuir maior abertura e abrangência ao direito à informação perante a administração pública, enquanto

---

<sup>32</sup> A fim de complementação da informação, observa-se que a criação deste órgão se deu através da edição da Medida Provisória n. 2.143-31, de 02 de abril de 2001, no qual ainda era denominado de Corregedoria-Geral da União, a qual contava com as seguintes atribuições:

“Art. 6. - A. À Corregedoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público.

Parágrafo único. A Corregedoria-Geral da União tem, em sua estrutura básica, o Gabinete, a Assessoria Jurídica e a Subcorregedoria-Geral.” (BRASIL, 2001).

premissa básica de uma potencial atuação da sociedade junto às decisões estatais e de controle de tais atos:

Mais do que parâmetros substantivos, a lei estabelece procedimentos para o diálogo, e enriquece o processo de interpretação acerca da aplicação do princípio da transparência do qual o acesso a informação é um dos pilares, ao ampliar os canais e procedimentos, institucionalizados e legítimos, para atuação dos diversos atores envolvidos. [...] Além dos procedimentos para o acesso à informação, a Lei n. 12.527 define como atribuição de todos os órgãos e entidades públicos assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação, bem como a proteção da informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade (art. 6º, I e II). (ROCHA, 2012, p. 89)

Ainda, merece destaque a Lei n. 12.813, promulgada no ano de 2013 (BRASIL, 2013a), denominada Lei de Conflito de Interesses, que regulamenta potencial confronto de interesses entre ocupante de cargo ou emprego público que tenham acesso a informações privilegiadas.

Busca a norma, assim, identificar os conceitos nucleares a fim de resguardar eventual interesse público:

Art. 1º As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei.

[...]

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e  
II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público. (BRASIL, 2013a)

Traz a Lei, ainda, a previsão acerca das situações em que restaria caracterizado o conflito de interesses tanto no exercício do cargo ou função pública, bem como após a sua saída, impondo a tais agentes o dever de modo a prevenir ou impedir o confronto e garantir o resguardo da informação privilegiada.

Como destaca o informativo oriundo da Presidência da República deste país, desde a entrada em vigência da norma e, especialmente a partir da implantação de um sistema de consultas eletrônico, teriam sido encaminhadas seiscentas e quatro consultas acerca de conflitos de interesses entre agentes públicos e o interesse

público, demonstrando a preocupação daqueles no cumprimento da norma e atuando de modo preventivo no combate à corrupção. (BRASIL, 2015)

Por fim, merece atenção a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013 (BRASIL, 2013b), informalmente denominada de “Lei Anticorrupção”, a qual inovou ao dispor acerca da responsabilização civil e administrativa das pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos ao patrimônio público brasileiro ou estrangeiro, ou, ainda, contrários aos princípios da administração pública:

Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Note-se que, além de estabelecer as formas societárias que se encontram abarcadas na tipificação, definiu o texto também as condutas consideradas lesivas, dentre as quais se destacam: oferta ou promessa de vantagem indevida a funcionário público ou terceira pessoa a ele relacionada, frustração do caráter competitivo das licitações, dificultar a atividade de investigação e fiscalização por órgãos ou agentes públicos.

Assim, pretende-se no próximo item demonstrar a existência de mecanismos de controle da administração pública que podem auxiliar no combate à corrupção, atuando como inibidores da prática das condutas lesivas.

#### **4.2 Os controles interno, externo e social da administração pública como inibidores da corrupção**

A existência de uma crise corruptiva que assola o mundo todo já não mais é discutível, assim como também inquestionável os esforços envidados por todos os países na criação de mecanismos capazes de frear este nefasto fenômeno.

Da mesma forma, já não mais perduram dúvidas acerca do insulamento dos agentes públicos brasileiros, patrocinado por uma instalação desajustada do modelo burocrático weberiano – permitindo uma série de desmandos e contribuindo para a caracterização de um serviço público patrimonialista e pessoalizado.

No item anterior, discorreu-se rapidamente acerca dos marcos normativos de combate à corrupção, revelando os avanços e os louváveis esforços empreendidos tanto a nível nacional quanto internacional neste sentido. No entanto, em se tratando de fatos que ocorrem no seio da administração pública e que encontram a burocracia como facilitadora do agir, a criação de normas e leis nem sempre se revela como meio suficiente e eficiente nesta luta.

Cientes da tendência humana na promoção do auto-interesse, bem como diante da corrupção que acompanha o Estado desde o seu surgimento e em qualquer de suas formas, o instrumento de que dispõem aqueles que lutam em prol do interesse público, é o controle.

Se não há como confiar em uma atuação ética por parte de governantes e agentes públicos em geral pela consciência, faz-se necessária a criação de mecanismos que fiscalizem os seus atos e até mesmo estabeleçam punições pelo desvio de conduta.

Assim, dispõe Silva (2012, p. 48) acerca do direito de controlar em matéria pública:

O reconhecimento do direito de controlar como direito fundamental foi consagrado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que, em seu art. 15, dispôs que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. A previsão desse direito desde então tem como base outro direito, que o sustenta e lhe serve de fundamento, que é o direito a um governo honesto, que direcione sua atuação sempre à luz do princípio da finalidade pública.

Logo, há de se estabelecer formas de controle sobre a administração pública que sejam efetivamente capazes de impactar a organização e forma de atuação deste. E acerca deste controle, faz-se necessário superar a conotação negativa que esta palavra quase sempre sugere.

A fiscalização dos atos pode ser encarada sob um prisma negativo, como sinônimo de limitação do agir pessoal, no sentido impeditivo do agir, ou sob um prisma positivo, concebida enquanto como de busca do alcance de resultados. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012)

Constata-se, assim, que além da necessidade da imposição de formas de controle sobre os atos administrativos, antes se faz necessário trabalhar e superar no contexto social em geral este conceito negativo acerca da fiscalização.

Araújo e Fernandes (2012) destacam em sua obra que, de modo geral, os estudos que se dedicam à área do controle e fiscalização sempre o fazem sob um enfoque subjetivista.

Ou seja, precedem à criação e imposição de controle uma consciência coletiva negativa acerca destes métodos. Prefere-se tratar do tema com foco no sujeito a ser controlado e se esquece a finalidade do ato de fiscalizar e os benefícios que podem ser obtidos.

Dá-se destaque ao fato do sujeito ser controlado, e com um enfoque negativo, de desconfiança acerca do trabalho realizado – como que pressupondo o cometimento de erro ou de desvio de conduta por parte daquele que será objeto da fiscalização.

Buscando superar tal preconceito, Araújo e Fernandes (2012) trazem a matéria do controle na administração pública como parte integrante de um sistema organizacional.

Lecionam os autores que, dentro do ciclo da organização e execução das atividades, o controle tem papel de destaque, contribuindo na otimização dos resultados e percepção de eventuais erros. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012)

Assim, dentro do ciclo organizacional, o controle perderia esta pretensa característica de personalidade que lhe é atribuída, e passa a ser integrante de algo maior que ele mesmo. Passadas as fases de planejamento e ação, bem como já apresentados os resultados, o controle é exercida sobre todas as etapas do procedimento.

Realizado enquanto etapa final do processo organizacional, permitindo uma análise de tudo aquilo já operacionalizado, o controle se dá sobre este todo, de modo que os procedimentos são revisados e possibilitando a sua adequação na busca por melhores resultados.

Ou seja, essa análise global acaba por dar início a um novo ciclo organizacional. Uma nova estratégia será montada com base nas observações obtidas através do controle, e assim um novo modelo será colocado em prática.

Trata-se de uma função de retroalimentação do sistema. A fiscalização exerce dois papéis de forma concomitante: o primeiro enquanto inibidora de eventuais desmandos e identificação destes para eventual punição, e o segundo enquanto fonte de novas propostas a partir da identificação de erros cometidos no processo organizacional analisado. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012)

Através da demonstração da importância do controle dentro do sistema organizacional, Araújo e Fernandes (2012) apontam a necessidade de abandono e superação da ideia do controle pelo controle.

A finalidade do controle, em qualquer de suas formas e procedimentos, destaca Dromi (2005, p. 38) “está orientado a verificar el cumplimiento del derecho y el respeto de los principios (jurídicos, políticos y éticos) de buena administración”.

Gestores e demais agentes públicos devem compreender o controle em papel de contribuição para o setor público, como meio de otimização de resultados e de investimentos:

[...] é necessário que os gestores (responsáveis pelo planejamento e execução das ações) passem a enxergar o controle como uma instância que tem por fim auxiliá-los na gestão de suas instituições e que a atuação desse controle repercutirá em uma otimização dos resultados propostos, ou seja, não deve o controle ser visto tal como um “inquisitor” que apenas vem para apontar falhas e desqualificar a ação do referido gestor sem uma direta preocupação com a missão, diretrizes, objetivos, e resultados planejados. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012, p. 171)

E tal conceito não necessita permanecer restrito aos gestores públicos. Ampliando a proposta de engajamento proposta por Araújo e Fernandes (2012), há de se reciclar o pensamento da administração pública em geral, incutindo-se a ideia da necessária otimização de resultados – para a qual em muito contribui o controle.

Superados estes temas que precedem a criação de formas de controle propriamente ditas, destaca Dromi (2005), este controle deve ser exercido de modo compartilhado, entre Estado e sociedade. Assim, ao Estado incumbiria o dever de pautar sua organização de forma especializada, criando e atribuindo competências específicas para a fiscalização e auditoria dos atos administrativos e de gestão pública.<sup>33</sup> (DROMI, 2005)

Em contrapartida e em conjunto a esta atuação estatal, corresponderia à sociedade (ou ao setor não estatal) o dever de organização de atividades de controle da administração pública – seja por interesse e provocação do próprio Estado, seja pela consciência no exercício de cidadania:

---

<sup>33</sup> Nas palavras do autor, “el control de la gestión es una responsabilidad compartida entre las autoridades y los restantes actores sociales, cada uno según sus posibilidades como gobierno, como oposición y en tanto administrado. En consecuencia, la acción de fiscalización que llevan a cabo órganos estatales, supraestatales o no estatales también requiere de una articulación para que su operación dinámica se ajuste a las reglas de eficacia, transparencia y economía en la gestión de la cosa pública”. (DROMI, 2005, p. 42-43)

En el primer se encuentran todos los órganos del Estado – ya que ninguno está exento del control en la medida de sus facultades – y, además, numerosos entes que tienen a su cargo el control público, con diversas competencias y relaciones jerárquicas: tribunales, auditorías, sindicaturas, procuraciones, fiscalías, contadurías, defensorías y agencias o entes reguladores.

La responsabilidad de la fiscalización no estatal, por su parte, ha sido según los casos encomendada por el Estado, o informalmente depositada por la sociedad, en entes privados o públicos no estatales de muy disímil naturaleza: entidades periodísticas; asociaciones de consumidores; organizaciones ecologistas; colegios y consejos públicos profesionales; tribunales no estatales [...]. (DROMI, 2005, p. 11)

Aqui, há ainda de observar que este incentivo de participação popular no exercício da administração pública (seja na forma de controle, seja na proposição de novos instrumentos) atua como verdadeiro legitimador das decisões administrativas.

Incorporar a sociedade ao desempenho da tarefa administrativa, ou ao menos usando a opinião pública como meio legítimo de confirmação de atos e políticas públicas<sup>34</sup>. (BINENBOJM, 2014, p. 310-311)

A própria caracterização do Estado de Direito passaria pela tolerância e criação de mecanismos de inserção de controle público sobre a atividade administrativa:

En efecto, el control no sólo se proyecta a partir de las funciones estatales, locales, nacionales o comunitarias, sino que es participado por los ciudadanos y las asociaciones intermedias, que disponen de distintas atribuciones reconocidas (o toleradas) por el ordenamiento jurídico para vigilar la administración de la cosa pública, lo que conforma hoy una característica inescindible del Estado de Derecho. (DROMI, 2005, p. 42)

Finaliza, assim, Dromi (2005), destacando a necessidade de um duplo convencimento: de um lado, convencimento da coletividade, acerca da responsabilidade compartilhada para com o Estado - tornando-a consciente de seu papel regulador e transformando; já de outro lado, dos agentes públicos, que devem

---

<sup>34</sup> Traz o autor em sua obra a questão envolvendo as agências reguladoras, exemplificando esta importância de participação popular no setor público, enquanto fonte de legitimação de decisões e de solução de conflitos e anseios sociais: “O fomento à participação dos cidadãos em procedimentos administrativos – e, notadamente, nos processos regulatórios – tem sido uma das tentativas de recuperação do lastro de legitimidade da Administração Pública. Com efeito, à translação dos centros decisórios do Estado (do centro para a periferia) deve corresponder uma correlativa translação dos mecanismos de participação popular. [...] instituem-se veículos de controle social dos seus atos, os quais provocam quase sempre grande repercussão na esfera de interesses dos usuários de serviços públicos e cidadãos inseridos na realidade econômica regulada. Os mecanismos fundamentais de participação e controle social sobre a atividade administrativa são as audiências públicas, as consultas públicas e os conselhos consultivos. [...] viabilizam a participação dos indivíduos ou grupos determinados interessados em expor suas ideias e sugestões, de forma a propiciar que a Administração Pública decida com maior probabilidade de atender aos anseios de todos os envolvidos na atividade regulatória”. (BINENBOJM, 2014, p. 311)

ter certeza de seu valor na correta condução de suas funções e da aplicação de uma punição pela violação de seus deveres.

Assim, dentre diversas formas de fiscalização da administração pública como mecanismos de controle da corrupção já propostas, assumem relevância aquelas que tratam do controle interno e externo da administração - os quais têm por objeto os atos realizados pelos agentes da administração pública -, bem como o próprio controle social.

Considerando que a administração pública é composta por inúmeros cargos e funções, “espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação permanente” (ARANTES, 2010, p. 109).

Assim, o controle interno da administração pública pode ser observado como uma das áreas em que o combate à corrupção pode alcançar efetivo êxito, na medida em que se dá diretamente no sistema a ser controlado.

Conforme define Botelho (2010, p. 143), constituem-se controles internos

[...] todos os instrumentos adotados pela organização destinados à vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que permitem prever, observar, dirigir ou governar os acontecimentos que se verificam dentro na entidade e que possam produzir reflexos em seus objetivos institucionais.

Araújo e Fernandes (2012, p. 173-174), por sua vez, trazem uma conceituação acerca do controle interno voltado mais à busca de resultados. Segundo os autores, tratar-se-ia de um processo fundamental de identificação de riscos, realizado por todos os integrantes de uma determinada organização, e que busca garantir o trabalho ético e eficaz dos funcionários como meio de resguardo à perda de recursos, abuso e danos.

Merece destaque neste sentido, a existência de literal disposição da Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988), acerca da necessária operacionalização do controle interno, a ser realizado por cada um dos Poderes internamente, em âmbito nacional e municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional,

mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Segundo Spinelli (2012, p. 483), a permanente adoção de procedimentos de controle poderia reduzir os danos suportados pelo Estado:

Qualquer que seja a esfera de governo, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão obrigados a desenvolver e manter uma série de rotinas e procedimentos integrados, com o intuito de controlar as suas próprias ações e assim proteger seus ativos, os chamados sistemas de controle interno. Esses sistemas têm o objetivo de evitar possíveis danos ao erário, garantindo que a atuação governamental seja compatível com o interesse público.

[...] também cabe aos sistemas de controle interno buscar avaliar se os gestores adotam uma gestão fiscal responsável, respeitando as metas e diretrizes estabelecidas nas leis orçamentárias e cumprindo os limites fixados, incluindo aqueles relacionados com as operações de crédito e com o montante de despesas efetuadas em áreas ou setores específicos.

Ou seja, a ciência dos funcionários e gestores públicos da existência de um sistema de monitoramento no ambiente de trabalho propriamente dito e a efetiva fiscalização por parte deste, acabaria por inibir a prática de condutas corruptas.

No entanto, este controle interno não deveria somente contemplar os cuidados com os atos praticados pelos agentes públicos e gerenciamento de verbas, a fim de evitar o desvio.

Continua o autor, no sentido de que também se faz necessário o aprimoramento da gestão pública, a fim de que os seus atos protejam o bem comum e otimizem a aplicação de recursos:

[...] sua atuação busca efetivar o aprimoramento da gestão dos administradores públicos, por meio da realização de uma série de medidas que possibilitem, entre outras coisas, a avaliação da realização das políticas governamentais e dos resultados obtidos, a verificação da compatibilidade entre os atos praticados e o ordenamento jurídico, a análise da execução

das receitas e das despesas públicas e o exame do cumprimento das metas firmadas para o poder público. (SPINELLI, 2012, p. 483).

Ou seja, enaltece-se o dever da própria administração pública em buscar o aperfeiçoamento de métodos de monitoramento de atos e de otimização no uso dos recursos públicos, eis que o controle interno por ser diário e imediato traria melhores resultados.

Em âmbito federal, merece destaque, dentro do sistema de controle interno, o papel exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU), a quem cabe a promoção da transparência, atividade correicional e controle interno de recursos públicos, dentre outras atividades.

Responsável também pela criação de mecanismos de prevenção à corrupção, dentro da estrutura da própria Controladoria-Geral da União, concebeu-se a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Ações Estratégicas, cujas atividades se dão especialmente no mapeamento das situações de risco à corrupção, implementação das convenções internacionais de combate à corrupção no Brasil, fomento ao controle social e promoção da ética no serviço público.

Sabendo-se, contudo, que o monitoramento a ser realizado pelo próprio órgão monitorado dificilmente atuará em desfavor de seus próprios interesses – na medida em que, na prática significaria o mesmo que uma confissão de prática de condutas inadequadas ao interesse público -, o controle interno poderia se mostrar insuficiente no combate à corrupção.

Destaca-se, assim, a previsão brasileira acerca da inserção de um controle externo à administração pública, cujo nome já indica que se trata de um controle a ser realizado por alguém que é estranho à organização a ser analisada, o controle externo:

O Controle Externo, por sua vez, é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado e visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. (BOTELHO, 2010, p. 144)

Atribuiu a Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988) ao Poder Legislativo o dever de fiscalização orçamentária e operacional das atividades da União e demais entidades integrantes da administração pública direta e indireta, novamente trazendo expresso dever de controle em âmbito nacional e municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Gomes e Araújo (2012, p. 473-481) trazem o controle externo como método de combate à corrupção, o qual consiste em monitoramento de atividades realizadas por outros braços do Estado não ligados ao órgão monitorado:

Decorrência do princípio da repartição dos poderes e da necessidade de freios e contrapesos na administração pública, controle externo é a faculdade de vigilância (acompanhamento da atuação e detecção de desvios), orientação (aperfeiçoamento da gestão e prevenção de falhas) e correção (modificação de atuação ilegal e punição dos responsáveis por ato irregular) que uma entidade externa, em regra vinculada ao Poder Legislativo, exerce sobre a conduta funcional e o desempenho de gestores de recursos públicos.

Ou seja, a legislação pátria prevê a existência de mecanismo de controle entre os Poderes, o qual, quando efetivamente utilizado em toda a sua potencialidade trará resultados.

Trata-se, pois, de um método de controle possivelmente mais eficaz no que diz respeito à atuação da burocracia enquanto fomentadora da atividade corruptiva, na medida em que o monitoramento de atos e gastos passa a ser realizado por órgãos estranhos àquele que é objeto do monitoramento.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Conforme exemplifica o autor, em nível federal o controle externo é realizado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União: “No Brasil, o controle externo, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU. [...] controle político exercido exclusivamente pelo Congresso nacional e por suas casas e comissões, que tem por objeto assegurar a consecução dos grande

No entanto, tecem-se críticas a implementação deste poder de controle conferido pela Constituição Federal ao Poder Legislativo, indicando que até o presente momento, a sociedade se depara apenas e tão somente com atos isolados de controle, cuja atenção e intenção estão inteiramente voltados ao cenário político do ambiente público.

Afirma Arantes (2010), citando o exemplo do controle externo realizado pelo Congresso Nacional sobre o Poder Executivo federal, que a potencialidade garantida no texto constitucional não é implementada na realidade.

Conforme aduz o autor, o controle externo dos atos do Poder Executivo não constituiriam uma rotina no Congresso Nacional, o qual se limitaria a uma verificação política:

[...] embora a Constituição de 1988 tenha criado instrumentos que permitiriam ao Congresso Nacional exercer o controle sobre a administração pública, este não se efetiva realmente como atividade de rotina do Parlamento. Uma possível explicação para isso seria a fragilidade do Legislativo diante do Executivo [...] Essa hipótese explicativa, contudo, não dá a devida importância a uma especificidade crucial da relação entre os dois poderes no Brasil, naquilo que concerne aos mecanismos de controle horizontal. A saber, o Congresso não deixa pura e simplesmente de atuar como uma instância controladora do Executivo; o que ele não faz é exercer esse controle sobre a administração pública, antes atuando como um controlador político-partidário das ações do Executivo. Noutros termos, controle sobre o Executivo, o Legislativo exerce; entretanto, esse controle é efetuado sobre as autoridades políticas do Executivo, não sobre burocratas. (ARANTES, 2010, p. 121)

Ou seja, todo o aparato burocrático do Estado brasileiro e os atos dele emanados não constituem objeto de preocupação para o Poder Legislativo, cuja atividade consistiria em analisar o cenário político e fiscalizar as atividades das autoridades políticas.

No entanto, como se viu nos dois primeiros capítulos do presente trabalho, a burocracia institucionalizada na administração pública brasileira representa um dos meios propícios à atividade corruptiva.

---

interesses da sociedade. [...] controle externo, também denominado controle externo em sentido estrito. Exercido pelas comissões técnicas do Congresso Nacional e pelo TCU, seu objetivo é efetuar a verificação financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos praticados pelos gestores públicos, sob os aspectos da legalidade (compatibilidade com normas constitucionais, legais e regulamentos), do mérito (que envolve legitimidade e compatibilidade com o interesse público) e economicidade (relação custo/benefício) adequada) e dos resultados obtidos.” (GOMES; ARAÚJO, 2012, p. 475)

Assim, limitar um mecanismo de controle com efetiva potencialidade de alcance, como é o controle externo, consiste em atividade temerária, haja vista que permite o desvio de conduta nas áreas desassistidas.

Constituindo-se a ação do Estado em múltiplas tarefas, e considerando que parte delas trata de matéria de ordem técnica, ainda em sede de controle externo e, merece destaque a atuação dos Tribunais de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, mas desvinculado a qualquer dos Poderes em seu papel fiscalizador.<sup>36</sup>

Como destaca Leal (2015, p. 90-91),

[...] ainda que caracterizado pela “independência institucional” e “pela ausência de subordinação hierárquica ao Legislativo”, o Tribunal de Contas exerce o controle externo da Administração Pública – auxiliando o Parlamento – agindo de ofício, de modo autônomo, ou com ações especiais realizadas por solicitação deste, sempre que houver entendimento, por parte das casas parlamentares, da necessidade desta atuação.

Trata-se de um órgão colocado à disposição na tarefa de fiscalização e controle (que pode se dar nos âmbitos federal e estadual) em matéria contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, cujo trabalho se verifica através da apresentação de um parecer acerca das contas apresentadas pelos governantes, e encaminhado à respectiva casa legislativa para julgamento de caráter político – que poderá acatar ou rejeitar o referido parecer.

A abrangência da fiscalização a ser realizada pelos Tribunais de Contas é ampla, podendo atuar sobre órgãos e entidades públicas, bem como quaisquer pessoas físicas ou jurídicas que utilizem recursos públicos.<sup>37</sup>

Verifica-se, pois, que o Estado brasileiro conta com instrumento de fiscalização e controle da administração pública capaz de produzir resultados e

---

<sup>36</sup> Como destaca Silva (2012, p. 50), “o controle externo, para que se ultime, precisa ser efetuado sob dois enfoques: o político e o técnico. Sob o enfoque político, afere-se a concretização das políticas públicas (programas e projetos de governo) consagradas nas metas estabelecidas nas leis orçamentárias. Sob o técnico, cuja responsabilidade foi atribuída ao órgão especializado Tribunal de Contas, estão compreendidas as fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo também a verificação do cumprimento de projetos e programas de governo, to davia sem se limitar à análise de resultados, restando-lhe perquirir o *iter* legal de realização de cada ato administrativo de arrecadação de receita e desembolso, assim como o cumprimento dos princípios da legitimidade e da economicidade”.

<sup>37</sup> Dispõe a Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) em seu texto: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária”.

alterar o cenário atual. Importa agora trazer efetividade ao que já está previsto no ordenamento jurídico, o qual, se devidamente aplicados em prol do interesse público, certamente será capaz de reduzir as taxas de corrupção alarmantes.

Além dos instrumentos de controle interno e externo da administração pública previstos no texto constitucional, o Estado brasileiro também pode se valer da participação dos cidadãos nesse processo de fiscalização.

Destaca-se, assim, o controle social sobre os atos da administração pública como potencial redutor das práticas corruptivas:

[...] tão importante quanto a existência das denominadas instâncias de controle institucionais (controle interno e externo), apresenta-se a possibilidade de participação direta da sociedade no exercício do que se intitula, segundo a doutrina, de “controle social”, que nada mais é do que a participação dos cidadãos, quer seja por representações ou associações de bairro, conselhos municipais, ou seja, grupos diversos no controle dos atos administrativos – programa, projetos, atividades -, de forma a fiscalizar, acompanhar, e por conseguinte validar ou não a ação governamental. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012, p. 172)

Conforme destaca Leal (2013, p. 207), o cidadão tem perdido espaço de atuação dentro da democracia representativa, de modo que se torna necessária uma nova discussão acerca de ajustes democráticos que permitam esta atuação política pela sociedade, criando “[...] novos âmbitos estariam a permitir a articulação de uma pluralidade de enfoques culturais e sociais, o que levaria a reforçar a ideia de crítica e controle do poder – e da corrupção – e aprofundar a democracia [...]”.

Ou seja, o insulamento de órgão e instituições decorrentes do desinteresse e não interferência da sociedade civil nos atos praticados, nada mais faz que contribuir para com a prática corruptiva.

O modelo a ser seguido na luta contra a corrupção diz respeito ao retorno do cidadão ao seu papel político, revitalizando o debate democrático e reforçando o controle sobre os atos administrativos.

Continua neste sentido, ainda Leal (2013), lecionando que esta deliberação social não apenas repercute junto ao funcionalismo público, mas também tem o potencial de transformar crenças e opiniões. Esta conjugação de vontades e demandas em um único sentido, por sua vez, acabaria por dar ensejo à tomada de decisões mais corretas e as quais representariam um maior número de cidadãos.

A deliberação pública e social, assim, atacaria a corrupção em duas frentes. Primeiramente exerceria um controle sobre os atos públicos, na medida em que os cidadãos ao retornarem ao cenário político, possivelmente seriam capazes de

influenciar a tomada de decisões, bem como de identificar a prática dos desmandos. E em um segundo momento, proporcionaria um maior equilíbrio de opiniões e demandas por parte da sociedade, decorrente de uma politização dos cidadãos.

Deste modo, a participação da sociedade no controle da administração pública deve se dar em uma busca constante pela primazia do interesse público:

[...] deve a sociedade participar do controle da execução dos atos dos agentes encarregados de promover a satisfação social, utilizando os mecanismos disponíveis para obrigarem as esferas competentes realizarem suas atribuições, seja atuando diretamente sobre os executores seja utilizando os mecanismos colocados à sua disposição. (MENEZES, 2002, p. 315)

Ou seja, a tarefa social nesta fiscalização sobre os agentes públicos e, conseqüentemente no uso correto da coisa pública, não se reduz à escolha de seus representantes. Ao contrário do que possa parecer inicialmente, a eleição não se constitui a única possibilidade de atuação da sociedade sobre a atividade estatal.

Certamente o controle exercido pelo cuidado na designação do voto se revela um dos momentos mais significativos da democracia, contudo, o controle social não se dá apenas sobre a classe política.

Constitui direito de todo cidadão o direito à informação e fiscalização sobre todos os atos administrativo – à exceção dos limites legais –, concretizados pelos três Poderes que compõem o Estado brasileiro:

Além do controle primário realizado pela sociedade democrática, ao escolher pelo voto os postulantes aos Poderes Executivo e Legislativo, a sociedade dispõe de condições legais para também realizar o controle tanto concomitante quanto posterior, das ações dos integrantes dos três Poderes. (MENEZES, 2002, p. 315)

Trata-se, pois, o controle social de um conjunto de atos e prerrogativas disponíveis a todos, e que pode ser exercido individualmente ou por um conjunto de cidadãos, que contribuem assim, efetivamente, na construção do Estado – através do voto, da fiscalização do uso de recursos públicos, na elaboração e execução de políticas públicas, dentre outros. (MENEZES, 2002)

O controle a ser exercido pela sociedade não se traduz necessariamente em conhecimento técnico ou científico. Podem – e devem – os cidadãos colaborar na defesa dos interesses públicos, conceito este que prescinde uma formação técnica. (DROMI, 2005)

No entanto, como destacam Araújo e Fernandes (2012), embora o controle social seja uma arma poderosa na fiscalização de toda sorte de atos administrativos – especialmente no combate à corrupção -, a tarefa se dá ainda de forma desorganizada.

Desestruturado, tanto pela falta de capacitação de seus membros como pela falta de recursos, bem como pretensiosamente não reconhecido em seu papel fundamental pela classe política especialmente, o controle social se mostra tímido e desconhece a vastidão de seu alcance. (ARAÚJO; FERNANDES; 2012)

Como bem alerta Leal (2005a), a mera garantia de direitos civis e políticos através de textos normativos não constitui certeza acerca da sua utilização pelos cidadãos.

Hermany e Frantz (2014) trazem a otimização do espaço local como um instrumento de fortalecimento da atuação social, e, conseqüentemente, de potencialização do controle social.

Segundo os autores, aplicando-se a noção da subsidiariedade na relação havida entre administração pública e cidadão, o papel central seria realocado, de forma que a pessoa se tornaria o centro da finalidade da própria existência da organização pública – atuando de forma positiva na fiscalização e proposição de políticas públicas -, superando a ideia do clientelismo.

Tratar-se-ia da conjugação de esforços entre Estado e sociedade, em que esta seria capaz de traçar os rumos evolutivos e estabelecer as necessidades para fins de aplicação dos recursos públicos, e aquele agiria quando o corpo social não fosse capaz de solucionar as demandas. (HERMANY; FRANTZ, 2014)

Contudo, em que pese tais ideais de atuação cívica, os problemas sociais enfrentados na realidade mundial e brasileira, minam a efetiva participação do cidadão junto ao Estado:

Em outros termos, não basta que se garantam as liberdades civis e políticas tradicionais dos umbrais da Idade Moderna, pois os indivíduos na contemporaneidade devem ter a possibilidade material de imprimir a estas a autonomia cognitiva que exige uma efetiva inserção e participação societal, fundada em uma interlocução não coatada pelos discursos e práticas totalitárias das elites dominantes (com suas linguagens tecnoburocráticas e enclausuradas em si próprias), só assim oportunizando que os sistema social possa ser gerido compartilhadamente; (LEAL, 2005a, p. 389)

Ou seja, ainda que presente a utopia da participação social no controle do Estado e tomada de decisões fale acerca da possibilidade de intervenção de uma pessoa destituída de conhecimentos técnicos, a realidade se mostra mais limitadora.

Como já se viu no primeiro capítulo, em matéria de administração pública – especialmente aquela que utiliza o sistema organizacional burocrático –, por muitas vezes o uso da técnica (por vezes excessivo) constitui uma das barreiras ao controle, à fiscalização.

Somada à dificuldade de acesso e transparência aos dados públicos, a falta de condições materiais do cidadão – em circunstâncias como “pobreza extrema, as enfermidades, a falta de habitação e alimentação, o analfabetismo, a inexistência de informação e educação” (LEAL, 2005a, p. 389) – limitam ou acabam por impossibilitar a sua atuação no meio social.

As necessidades extremas que muitos suportam constituem um dos elementos centrais neste pouco interesse participativo. Não há como se exigir a participação daquele que luta pela manutenção da própria vida a cada dia, ou que jamais frequentou os bancos escolares.

Da mesma forma, se superadas estas questões atinentes a baixa qualidade de vida dos cidadãos, deparam-se estes com as dificuldades de acesso às informações públicas.

Embora a publicidade constitua um dos pilares da administração pública moderna, expressa no texto constitucional brasileiro<sup>38</sup>, nem sempre é ela observada pelos agentes públicos.

E como adverte Rocha (2012) o próprio princípio da publicidade deve ser reinterpretado à luz do dever de transparência. O acesso à informação já não constitui apenas e tão somente um direito do cidadão, mas sim um dever do Estado.

Nas palavras de Buteler (2015), há um novo paradigma com relação ao acesso à informação pública. Não se trata mais de uma mera possibilidade ou da permissão do Estado ao acesso dos dados pelos particulares.

O Estado passa agora a ser obrigado a prestar as informações e fomentar o seu acesso:

---

<sup>38</sup> Neste sentido, dispõe a Constituição Federal brasileira de 1988 (BRASIL, 1988): “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

[...] con relación a este aspecto que el concepto de acceso a la información pública que se está utilizando en el derecho comparado no es ya solamente el clásico, es decir, el que faculta a los ciudadanos y extranjeros a acceder a la información pública que posea el Estado o los particulares obligados, sino que se trata de un concepto nuevo: el de información pública positiva, entendida como la obligación estatal de poner en conocimiento de la ciudadanía –por motu proprio o por imperio legal- la información pública. [...] a poner a disposición de los ciudadanos -principalmente a través de medios informáticos- toda la información “mínima” que se considere útil en un sistema democrático y transparente [...]. (BUTELER, 2015, p. 132)

Logo, a prestação das informações por parte do Estado é um dos meios de promoção, de valorização da atuação social no seio público. A gestão transparente opera como fomentadora de participação social, desdobrando-se em um agir ético por parte do governante e agente público – cumprindo com o seu dever de publicizar -, e por parte do cidadão – que assume o seu papel de efetiva colaboração na formação e manutenção do Estado. (ROCHA, 2012)

Esta retomada de inserção do cidadão e da sociedade no Estado, bem como a intensificação das atividades exercidas em sede de controle social, somente serão possíveis através da transparência dos atos estatais.

Não há como exigir do cidadão uma atuação concreta e um controle justo sobre o Estado se não tiver ele acesso aos atos administrativos. Não se pode fiscalizar aquilo a que não se tem acesso.

Como destaca Ivanega (2011, p. 305), a transparência junto à administração pública deve constituir uma política pública, na medida em que o seu respeito constitui um dos pilares para a observação e cumprimento de outros princípios administrativos, na defesa do interesse social:

La transparencia debe ser una política pública, en el que se concrete la congruencia entre la Ética e la política. Por ende, debe considerar la pertinencia, honestidad, eficiencia y eficacia, como sus elementos mensurables.

Aqui, há de se destacar também, que não apenas os atos a serem fiscalizados precisam ser públicos. Os métodos de controle dos atos administrativos e seus resultados necessitam ser igualmente transparentes. (DROMI, 2005)

É direito de todos os cidadãos o poder de fiscalizar e de saber o resultado destes procedimentos, a fim de se tornarem cientes das características atuais do

Estado do qual participam, e terem a oportunidade de participarem ativamente de eventuais mudanças necessárias.<sup>39</sup>

Constituem-se, deste modo, a transparência e a publicidade como deveres éticos dos agentes públicos. Trata-se de um valor a ser praticado em todas as organizações ligadas ao Estado, que em suas atividades envolvam o uso de recursos públicos, participantes da administração direta ou não, mas cujo corolário igualmente se constitui da defesa do interesse público e social. (DROMI, 2005, p. 117-118)

Botelho (2010, p. 180) destaca que nos últimos anos esforços governamentais foram empreendidos a fim oferecer à sociedade informações atinentes aos atos administrativos. Entretanto, a mesma autora refere que, embora a criação destes sistemas de difusão de informações indique uma preocupação para com o dever de transparência, os dados fornecidos são de difícil compreensão por parte da população:

Esses sistemas indicam que o governo reconhece a importância de sistematizar as informações relativas à arrecadação de impostos, administração financeira, orçamentária e de pessoal [...]. Todavia, por terem sido concebidos de forma hermética e pouco amigável, os sistemas de difusão de informações governamentais não oferecem aos cidadãos comuns informações que permitam visualizar com clareza e precisão as ações governamentais desenvolvidas em cada área e dados claros e de fácil acesso que possibilitem o controle social.

Embora muito se fale acerca da necessária publicização dos atos da administração pública e veiculação de dados referentes aos gastos públicos, a verdade é que a mera veiculação não se mostra suficiente.

Se apresentadas de forma técnica, as informações se mostram imprestáveis ao controle pretendido, na medida em que o cidadão será incapaz de decifrar os dados ali disponibilizados – tornando a transparência uma ficção no caso concreto.

---

<sup>39</sup> O autor elenca todos os elementos que constituem uma efetiva transparência na administração pública: “La transparencia administrativa exige la concurrencia de ciertos elementos-partes, que hacen a su composición ontológica y que configuran un concierto de conocimiento, conciencia, comunicación y control. Son tales la existencia de una publicidad real; la información efectiva de los actos de la Administración; la participación auténtica de los administradores en el control público (por caso, mediante la celebración de audiencias públicas, cuando correspondiere); el libre acceso o ingreso irrestricto a la documentación administrativa; la legitimación colectiva sectorial o supraindividual, en defensa de los intereses comunes de los administrados; las defensas públicas e sociales, entre otros”. (DROMI, 2005, p. 118)

Disponibilizar a informação é o primeiro passo, no entanto, há de se atentar à necessária facilitação de acesso a esta informação – tanto em relação ao meio através do qual se informará, quanto pela linguagem a ser empregada.

A efetiva transparência somente será alcançada quando toda a informação for pública, disponibilizada em local de amplo e fácil acesso a todos, bem como utilizando uma linguagem capaz de ser compreendida – e não reduzida a termos técnicos.

Sinalados estes três meios de controle da administração pública, há de se observar que, na árdua luta que se trava contra a corrupção, devem eles ser utilizados conjuntamente.

Não há como se atribuir a apenas um dos meios de controle e seus respectivos agentes, o dever de combater. Isso porque, primeiramente, trata-se de tarefa hercúlea e de difícil êxito, e em segundo, a fim de evitar que o monopólio de ações permita a transgressão de regras (seja atenuando a interpretação e aplicação de normas, seja indo além de suas competências e limites).

Da mesma forma, os limites do controle a ser exercido e os sujeitos passivos deste controle devem estar desde logo delimitados. Em matéria de fiscalização, o espaço para a discricionariedade pode se tornar também corrompível. (BUTELER, 2015)

Por fim, Buteler (2015) traz alguns alertas, no que diz respeito ao controle público. Primeiramente, sugere ele que o acesso às carreiras dos órgãos fiscalizadores deverá se dar por meio de concurso público e mérito, assumindo um compromisso com a qualificação do corpo administrativo e evitando a prática do nepotismo e favorecimentos pessoais.

Em um segundo momento, o autor recomenda que os órgãos e entidades de controle da administração pública sejam inseridos nos textos constitucionais de cada Estado, de modo a não permitir que sejam eliminados ou tenham seus poderes limitados através de decreto ou outra espécie de norma se simples procedimento de aprovação. (BUTELER, 2015)

Assim, uma vez demonstrado que a institucionalização da burocracia na administração pública brasileira atua como verdadeira facilitadora da prática corruptiva, bem como já apontadas possíveis formas de controle que podem ser exercidas sobre tais atos, importa agora que se identifique a ocorrência da prática corruptiva em casos concretos.

Para tanto, pretende-se no próximo item buscar elementos e informações concretas, de forma exemplificativa, acerca de algumas práticas corruptivas brasileiras, a fim de que se tente evidenciar, mediante a apresentação de alguns casos reais, a atuação da burocracia como facilitadora de tais práticas.

### **4.3 A contribuição da burocracia para o agir corruptivo mediante análise de alguns casos concretos**

Consoante se discorreu acima, a burocracia institucionalizada na administração pública brasileira cumpre com papel de facilitadora do agir corruptivo, na medida em que retira a transparência dos atos e dificulta o exercício de controle e verificação dos atos administrativos.

Os métodos de controle da administração pública idealizados, embora desempenhem um papel fundamental no combate à corrupção, seja por erro de implementação ou falta de estrutura e compreensão social, não foram capazes de exterminar tal mazela.

Da mesma forma, embora hoje se identifiquem os problemas que cercam a administração pública burocrática brasileira, permanece institucionalizado este modelo organizacional no serviço público brasileiro.

Assim, a fim de possibilitar uma melhor compreensão das práticas corruptivas que se utilizaram da burocracia como meio de facilitação, pretende-se trazer ao presente trabalho alguns exemplos concretos destes fatos.

No intuito de garantir a veracidade das informações, procedeu-se a uma pesquisa junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) acerca das condutas já analisadas pelo órgão.

Consoante analisado no item anterior, aos Tribunais de Contas incumbe a tarefa de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sendo responsável pela verificação dos aspectos contábeis e orçamentários das contas prestadas por órgãos e entidades públicas.

Assim, inicialmente se destaca o tema da obtenção de vantagem indevida de servidor público. O primeiro caso sob análise, Processo n. 013.042/2011-4 (BRASIL, 2011), trata da inscrição indevida de nome de servidor público para o recebimento fraudulento de benefício:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDES EM CONCESSÕES PENSIONAIS. CITAÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Julgam-se irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa, as contas daquele que cometeu fraude na concessão de benefícios pensionais, inabilitando-se o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

2. São responsáveis solidários pela reparação dos prejuízos causados aos cofres públicos, o servidor responsável pela concessão do benefício irregular e o beneficiário

No caso em análise, um agente público se utilizou de seu acesso ao sistema de concessão de aposentadorias e pensões e, indevidamente, procedeu à inclusão de nome de outrem para recebimento de valores mensais a título de pensão.

Restou demonstrado, ainda, no decorrer da averiguação dos fatos que o servidor e beneficiário agiram conjuntamente na execução da fraude:

3. Dentre os casos investigados, consta o do servidor Gerson de Oliveira, que favoreceu o Sr Roberto de Campos Bueno, que teria recebido indevidamente valores de pensão no período de 01.02.2000 a 01.05.2001 (sem incidência dos juros e atualização monetária, os desvios chegaram a R\$ 167.093,31). Os valores originais referentes aos débitos constam, de acordo com as respectivas datas, no Demonstrativo de Débito gerado pela Divisão de Planejamento e Contabilidade do Ministério da Fazenda na Peça 2, p.68 a 82.

4. Constam dos autos (págs. 65-69, 109, 158-159, peça 2) informações dando conta de que o Sr. Roberto de Campos Bueno atuou em conluio com o Sr. Gérson de Oliveira, beneficiando-se das fraudes como falso beneficiário, ou seja, "aquela pessoa através da qual abria-se uma conta corrente, geralmente com um nome que se assemelhasse ao nome do instituidor para forjar parentesco" (pág. 102, peça 4).

5. O Tomador de Contas concluiu pela responsabilidade do servidor Gerson de Oliveira, e do Sr. Roberto de Campos Bueno, tendo restado comprovado, "através de apuração no Processo Administrativo Disciplinar nº 10880.007902/2001-5, e Inquérito Policial n.º 14- 0537/01 -SR/DPF/SP, que o benefício pensional em nome de Roberto de Campos Bueno, foi incluído fraudulentamente no sistema SIAPE através da senha de Gerson de Oliveira" (peça 1, p.109). (BRASIL, 2011)

Trata-se, pois, de típico caso em que a prática do ato corruptivo só foi possível em razão da função pública que desempenhavam os corruptores, na medida em que somente eles tinham acesso ao programa de instituição dos benefícios.

Outrossim, verifica-se também a colaboração da burocracia para a obtenção da vantagem neste caso, haja vista que a estrita divisão de encargos nos quadros do funcionalismo público acaba por impossibilitar a prática de controle dos atos entre colegas ou entre órgãos.

Ou seja, a racionalização dos métodos com a máxima divisão de funções e tarefas entre o corpo administrativo atua no sentido de afastar os seus integrantes, cada qual imerso em seus afazeres específicos.

Seja pela forma de organização dos cargos e funções, que estabelece limites intransponíveis de competências, seja pelo desinteresse provocado nos agentes por esta falta de comunicação entre os atos de cada um, cada agente público passa a se conceber enquanto meio e fim da atividade que desempenha.

No caso em análise, a inserção dos dados inverídicos não passou por qualquer espécie de controle interno, sendo o ato de inclusão realizado pelo agente apenas de seu conhecimento.

Houvesse um sistema de interação de atividades entre o corpo administrativo, poderia a conduta corrupta ter sido identificada e minimizado o impacto financeiro causado pela fraude.

O segundo exemplo que se pode trazer a respeito da interferência da burocracia para a prática corruptiva, diz respeito à extensão dos atos e métodos que compõem um procedimento administrativo, engessando e atrasando todo o sistema público.

A situação de que trata o julgamento Processo n. 011.186/2005-0 (BRASIL, 2010), de relatoria do Ministro Augusto Nardes, diz respeito a irregularidades de contratos públicos, especialmente tratando da não conclusão de procedimento licitatório em prazo hábil, fato este compreendido e utilizado pelos agentes públicos como motivação para contratação emergencial mediante dispensa de licitação:

REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. DEFICIÊNCIA NA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DO PROJETO EXPANDE, PARA AMPLIAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA ONCOLÓGICA. ADITIVOS INJUSTIFICADOS NOS CONTRATOS. AUSÊNCIA DA ANÁLISE OBRIGATÓRIA DO SETOR JURÍDICO. ALTERAÇÕES NA DESTINAÇÃO DO OBJETO CONTRATADO. FALTA DE INSTALAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E PERDA DA GARANTIA. PAGAMENTO INDEVIDO DE ADICIONAL NOTURNO NOS SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA. PAGAMENTOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONHECIMENTO. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS DEMAIS. MULTA. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DETERMINAÇÕES

[RELATÓRIO]

Análise:

Como vemos, o Responsável admite que 'o processo emergencial foi elaborado devido ao atraso na conclusão do processo licitatório nº 1.957/2002'. Dessa forma, percebemos que a ausência de exame prévio da Consultoria Jurídica insere-se no contexto da falta de planejamento e

celeridade do Órgão na instauração e conclusão do devido processo licitatório. Por isso, entendemos que as razões de justificativa do Responsável devem ser rejeitadas.

Percebe-se, assim, que a burocracia pode ser indicada como uma das causas para a demora do processo licitatório, no entanto, é no aspecto da dispensa da licitação e contratação emergencial que se observa a sua influência mais típica.

Conforme se viu nos capítulos anteriores, a burocracia se caracteriza pela procedimentalização excessiva dos atos administrativos. Assim, a impossibilidade de conclusão do processo licitatório que trata o exemplo sob análise pode ter ocorrido em razão da incapacidade de atendimento a todos estes procedimentos em tempo hábil.

Ou seja, a exigência da realização de processo de licitação que tem por escopo a garantia do interesse público - mediante a seleção de pessoas devidamente regularizadas, e pela contratação de bens e serviços por menor valor -, pode vir a ser impossibilitada no meio fático em razão da imposição de excessivos procedimentos administrativos.

Ainda a burocracia, com sua estrita divisão de cargos operacionalizada na administração pública brasileira, admite que um mesmo funcionário ou setor seja o único responsável pela prática de determinados atos, transformando-o em monopólio.

Explica-se. A ausência de verificação e controle dos atos por outros órgãos administrativos permite que as irregularidades e defeitos sejam escondidos e mascarados pelos seus praticantes, bem como que busquem eles alternativas aos erros cometidos.

Ou ainda, pode o nível técnico dos procedimentos institucionalizados ser tão alto que somente um ou alguns poucos agentes são capazes de executar. Neste caso, a excessiva tecnicização da atividade a ser desenvolvida implica novamente na impossibilidade de exercício de controle interno, ou até mesmo pode acarretar a suspensão da atividade pelo período em que o referido agente se encontra impossibilitado para o desempenho de sua função.

Na situação sob comento, precavendo-se da falha na execução do procedimento licitatório, procurou-se contornar a situação pela desculpa da emergencialidade, a qual admite a contratação com dispensa de licitação.

Por fim, também merece destaque o Relatório de Auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Processo n. 010.604/2014-6 (BRASIL, 2014), no qual restou identificada a incapacidade da autarquia em promover a fiscalização da atividade pericial prévia à concessão – ou não – de benefícios por incapacidade.<sup>40</sup>

Restou apurado nos autos severas disparidades em diversos aspectos organizacionais em cada região analisada, com especial atenção à incapacidade do Instituto em atender a demanda em período hábil:

FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS E CONTROLES RELACIONADOS À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE NO QUE TANGE À ATIVIDADE PERICIAL. DISPARIDADES NO INDICADOR TMEA-PM ENTRE AS DIFERENTES UNIDADES DO INSS E NA PRODUTIVIDADE ANUAL MÉDIA DOS PERITOS. DEFICIÊNCIAS NO INDICADOR TMEA-PM. ELEVADOS PERCENTUAIS DE AUXÍLIOS-DOENÇA DE LONGA DURAÇÃO E DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE DECORRENTES DE DECISÕES JUDICIAIS. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA DA QUALIDADE DOS LAUDOS PERICIAIS. DEFICIÊNCIA NOS CONTROLES INSTITUCIONAIS SOBRE AS ATIVIDADES EXTRA-AGENDA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. PROPOSTAS DE MEDIDAS PARA AUMENTAR A TRANSPARÊNCIA E MELHORAR O DESEMPENHO. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA. REMESSA DE CÓPIA DA DELIBERAÇÃO AO INSS, À PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS E AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (BRASIL, 2014)

Verificou, ainda, o Tribunal de Contas, a existência de problemas na estrutura orgânica do Instituto, com incorreta distribuição de profissionais peritos, deficiência no sistema informatizado (com relação às informações necessárias à avaliação do pedido, e também com relação a inserção de dados médicos e sua posterior disponibilização) e fragilidade dos dados relativos a benefícios concedidos anteriormente.

Importa ainda referir a ênfase atribuída pelo órgão fiscalizar com relação ao elevado número de benefícios de incapacidade mantidos pela via judiciária, os quais não haviam sido observados no âmbito administrativo.

---

<sup>40</sup> Cumpre referir, no entanto, que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) conta com um sistema de monitoramento de atividades por meio de amostragem, denominado Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB). Previsto na Instrução Normativa INSS/PRES n. 45, de 06 de agosto de 2010, e posteriores alterações, trata-se de um meio de controle de atos operacionais, idealizado para a verificação da regularidade das atividades e também como inibidor de desvios procedimentais, o qual é implantado e dirigido por cada Gerência-Executiva e se dá exclusivamente sobre a área dos benefícios. (BRASIL, 2010)

A situação sob análise, embora não trate de um caso concreto de corrupção, merece destaque em razão do potencial corruptivo apresentado pelo sistema burocrático implantado no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em que pese a referida autarquia se encontre organizada administrativamente sob forma burocrática – de ideais racionais e otimização de resultados – a realidade comprovada pelo Tribunal de Contas mostra que a sua finalidade não é encontrada.

Ao contrário, extrai-se que o aspecto burocrático é utilizado apenas para fins de delimitação das tarefas, tonando os atos de cada servidor ou setor desvinculados de qualquer controle.

A confiabilidade pretendida com a tecnização dos funcionários não se concretiza, ante a inexistência de sistemas informatizados confiáveis e interligados entre si mesmos.

Ainda, a questão envolvendo os diferentes resultados verificados quanto ao tempo gasto na realização de cada perícia e os elevados índices de manutenção de benefícios pelo Poder Judiciário revelam a inexistência de controle quanto aos atos praticados pelos agentes públicos.

Mais do que revelar os problemas que acossam a atual estrutura organizacional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os dados revelados pelo Tribunal de Contas dão conta para existência de um terreno fértil à corrupção.

Inexistindo controle e fiscalização quanto ao tempo despendido para atendimento aos pedidos, quanto ao tempo e resultados das perícias realizadas, tornam-se os servidores possíveis senhores de sua unidade de trabalho.

Ou seja, sabendo que inexistente um controle interno acerca do trabalho realizado, nada impede que sejam concedidos benefícios a quem não os mereça, em conluio entre agentes públicos e particulares.

Novamente, o modelo burocrático instalado no serviço público brasileiro de maneira desregrada revela seu potencial colaborador às práticas corruptivas.

Os exemplos concretos analisados no presente trabalho demonstram que efetivamente, o modelo burocrático implantado na administração pública brasileira de modo desvirtuado, acaba por atuar como verdadeiro facilitador da prática corruptiva.

Isolados da sociedade por um sentimento de superioridade, sabendo-se excluídos dos meios de controle por um sistema de extrema divisão de tarefas ou

revestidos seus atos por excessiva tecnicidade, dispõem os burocratas de meios capazes de lhes ocultar do Estado e da sociedade.

O manto de invisibilidade que decorre deste sistema burocrático, por sua vez, atrai a corrupção. Com a sua atividade facilitada pela inexistência de controle sobre os atos praticados, afasta-se o temor do flagrante dos desmandos e da punição.

E os efeitos desse sistema são notados essencialmente na sociedade, que se vê privada de seus direitos mais básicos e fundamentais pela inexistência de recursos públicos suficientes para a sua garantia e concretização.

## 5 CONCLUSÃO

A identificação da corrupção junto ao setor público brasileiro tem tomado proporções alarmantes, tornando-se objeto de estudos em busca de novos métodos de prevenção, combate e penalização dos atos já cometidos.

Apontam-se razões e justificativas para a prática de tais atos nos campos da moral, política e filosofia, destacando-se a inexistência de comprometimento do indivíduo para com a coletividade em que se encontra inserido e da qual é parte diretamente atuante.

Trata-se do agir egoísta, em que o interesse da coletividade é suplantado pela satisfação de um interesse privado ou a obtenção de alguma vantagem sobre os demais atores sociais.

Ou ainda, trata-se da não observação das regras morais da coletividade, caracterizando-se pelo desinteresse de seu agente pela legitimação de sua conduta junto ao meio social.

Concebe-se, assim, a corrupção dentro de um cenário de fragmentação social, em que o seu agente não se compreende enquanto elemento social, em que a moral se relativiza frente às necessidades imediatas e consumistas.

Todavia, apesar da corrupção ser praticada em toda sorte de relações sociais e familiares, causando efeitos nefastos, é junto ao Estado que tais consequências se potencializam.

Trata-se do desvio de recursos públicos em somas vultosas que comprometem os investimentos nas áreas de saúde, educação e segurança, tornando a população desassistida na garantia de seus direitos mais básicos, ou ainda da obtenção de vantagens indevidas que impedem uma promoção social baseada na igualdade.

A preocupação com tema tem assumido proporções internacionais, de modo que além do cuidado nacional, passaram os países a unir esforços em busca de uma solução para tal crise.

No caso brasileiro, são numerosos programas nacionais que buscam conscientizar o cidadão acerca da reprovabilidade da conduta corrupta, ou ainda são muitas as leis que pretendem prever e punir tais atos.

Da mesma forma, o país é signatário de diversos tratados internacionais que buscam estabelecer parâmetros de combate e metas de controle da corrupção, adaptáveis a cada realidade.

Em regra, no entanto, a avaliação da corrupção se dá através de pesquisas e estudos em que são mais valorizados os aspectos íntimos do seu agente, em detrimento do cenário e dos instrumentos à sua disposição para a concretização do ato corrupto.

Limitando o enfoque do estudo à prática corrupta em meio à administração pública, cuja organização deve primar pela impessoalidade e pelo controle de todos os atos, há de se observar de que modo é possível o alastramento dos níveis de corrupção em um ambiente, a princípio, desencorajador.

Assim, mais do que analisar o fenômeno corruptivo sob as lentes do agente corrupto e com o intuito de punição, importa que a administração pública também se torne objeto de estudo, a fim possibilitar o reconhecimento dos meios e procedimentos mais propensos a tais práticas.

A pesquisa procedida neste trabalho buscou analisar a organização da administração pública brasileira, a fim de identificar uma possível forma ou instrumento de facilitação do agir corruptivo.

O marco inicial de tal averiguação remontou ao período colonial. O principal aspecto a ser destacado no referido período se encontra na necessária preservação do território pela Coroa Portuguesa, identificando-se que esta se valeu da concentração de poderes em uma única pessoa, e da promoção dos interesses privados de seus representantes - e da permissão da manutenção de tais poderes - como instrumento de ocupação territorial.

Tornou-se a administração pública e seus poderes uma extensão da casa e da família do representante do Estado. Ao mesmo homem competiam as decisões administrativas, judiciais e econômicas, tornando-se ele único responsável por toda sorte de determinações, refletindo o seu agir e administrar pública na seara financeira pessoal.

Desde então, a administração pública brasileira tem presentes as características da pessoalidade e do patrimonialismo. Mesclavam-se os interesses privados aos interesses do Estado na forma de organização e execução das tarefas administrativas.

E tais particularidades foram se perpetuando, tornando-se os familiares e descendentes dos representantes da Coroa de outrora nos agentes públicos de hoje. O acesso ao estudo limitado às famílias de maiores posses e influência política, acabou por também limitar o número de pessoas capazes de trabalhar junto à administração pública. No momento da implementação da organização burocrática, foram estes familiares a assumir as funções públicas - seja pelo conhecimento, seja pelo acesso facilitado pelos interesses políticos.

O poder de mando de outrora se revelou elemento ímpar na captação de votos, de modo que permaneceram os mesmos no centro do poder estatal, indispensáveis à condução da nova forma de Estado.

Permaneceu, pois, a administração pública brasileira com características únicas, aliando uma pretensa organização gerencial e os interesses e alianças políticas. Adaptou-se a burocracia idealizada aos costumes brasileiros, de modo que restou implantada unindo tais elementos, utilizando-se do expressivo poder político de alguns e também do afastamento oportunizado pela tecnização.

Assim, após a verificação de dados bibliográficos e estudo de alguns casos concretos, verificou-se o potencial colaborativo da burocracia implantada na administração pública brasileira para a prática corruptiva.

Desvirtuada da finalidade para a qual foi concebida, enquanto forma de organização ideal de racionalização de métodos e resultados mediante a tecnização de seus operadores, a burocracia se tornou uma ameaça de poder.

Instalada em uma forma de organização clientelista e individualista, a burocracia na administração pública brasileira incorporou também tais características. Tornaram-se os seus agentes detentores das informações e isolados do restante da sociedade.

Composta por agentes de conhecimento técnico expressivo e sendo responsável pelo estudo, compreensão e divulgação das informações técnicas, encontra-se nas mãos do corpo de burocratas o poder de compartilhar ou não o seu conhecimento.

Ou seja, idealizada como uma forma de organização de excelência técnica, a burocracia teve tal característica potencializada e passou a desvincular seus integrantes dos demais agentes públicos, estes incapazes de acompanhar o nível de conhecimento e produção gerados pelo segmento técnico.

A tecnização passou a assumir uma finalidade em si própria, afastando o controle a ser realizado pelos colegas, ou ainda por outros órgãos e entidades, pela inacessibilidade ao conteúdo de suas atividades.

Ainda, a impessoalidade dentro da administração pública, que garantiria um tratamento igualitário para com os cidadãos, teve sua função desfigurada, passando a ser utilizada pelos burocratas de modo a impedir o acesso pela população a seus nomes e tarefas. A impessoalidade se tornou mecanismo de afastamento do agente público da sociedade, esta então incapaz de exercer qualquer espécie de controle.

Da mesma forma, a estrita divisão de cargos e funções na organização burocrática, que traria uma excelência no atendimento ao público e otimização de resultados, adquiriu uma finalidade em si mesma.

Impediu-se ou se dificultou o controle das atividades dos burocratas, seja pelo elevado nível técnico empregado, seja pela excessiva divisão de funções ou ainda pela impessoalidade na execução das tarefas.

Deste modo, tais características de afastamento dos agentes burocratas, somadas à inibição da utilização dos meios de controle da administração pública, atuam diretamente no incentivo à prática corruptiva, na medida em que criam um sentimento de impunibilidade.

Acreditando que seus desmandos não possam ser compreendidos pelos demais ou se escondendo atrás da função que desempenham, os burocratas gozam de liberdade quanto ao uso das informações e meios de que dispõem junto à administração pública, tornando-se propensos às práticas corruptivas.

Em pesquisa junto ao Tribunal de Contas, verificou-se que a burocracia e as suas características, acima desenvolvidas, podem, efetivamente, causar prejuízos ao erário público ao atuar como meio de facilitação do agir corruptivo.

A estrita divisão de cargos e funções, possibilita que apenas um único agente público seja responsável por um determinado setor ou serviço, permitindo-lhe acrescentar ou omitir dados sem que tenha que se preocupar com o controle a ser realizado por colega.

O primeiro caso analisado, tratava da inclusão indevida de nome para recebimento de benefício previdenciário. Naquela situação, o agente público, de posse da senha que autorizava a inclusão dos nomes dos beneficiários, procedeu ao ato, certo de que suas funções não seriam revistas por outro colega de repartição.

O segundo caso apresentado, tratava do excessivo formalismo característico das burocracias e, novamente, do poder de encobrir os atos dos agentes pela divisão de cargos e funções.

No caso sob análise, identificou-se que a administração pública não havia conseguido cumprir com os prazos atinentes ao processo de licitação, fato este utilizado como motivação para a dispensa licitatória e contratação emergencial.

Ou seja, primeiramente não foi possível cumprir em tempo hábil todos os procedimentos atinentes à licitação, levantando a um questionamento acerca da morosidade provocada pelas numerosas formalidades que permeiam o meio burocrático.

Em um segundo momento, novamente se atenta ao fato da organização burocrática fornecer os meios necessários à dissimulação dos atos administrativos. No caso sob comento, eventuais problemas ocorridos no processo licitatório podem ter sido mascarados, utilizando-se do processo emergencial – que prescinde de várias etapas de controle - como meio de pôr fim a qualquer questionamento.

Por fim, o terceiro caso prático trazido ao trabalho diz respeito à fiscalização procedida pelo Tribunal de Contas da União sobre o Instituto Nacional do Seguro Social, no qual se verificou o potencial corruptivo da burocracia lá implementada, através da incorreta distribuição de cargos e funções, deficiências no sistema de informática e incapacidade de fiscalização sobre as perícias realizadas e consequentes concessões de benefícios.

Uma vez identificada a atuação da burocracia como facilitador do agir corruptivo, cumpre agora à sociedade não apenas um dever de conscientização sobre os perigos representados pela corrupção, mas sim um dever de potencialização do seu interesse acerca dos temas de matéria pública, intensificando sua atuação junto à comunidade e no controle da administração pública.

No entanto, como também se verificou no presente trabalho, todas as formas de controle dos atos administrativos, que por consequência atuam como inibidores da corrupção, necessitam da transparência para o exercício de suas finalidades.

Somente através de uma efetiva publicização dos atos, facilitação de acesso e compreensão de conteúdo poderá a sociedade desempenhar o seu papel de controle.

E esta transparência quanto aos atos públicos adquire especial sentido quando se trata da organização burocrática. Quando devidamente disponibilizadas as informações e em locais e linguajar compreensíveis ao público geral, perder-se-á muito do poder de concentração das informações pelos burocratas, que atua como um instrumento de blindagem para erros e desmandos.

O conhecimento é a verdadeira fonte de poder. Da mesma forma que proporciona aos burocratas o distanciamento para com colegas e sociedade, pode ele atuar enquanto meio de aproximação do controle social.

Assim, a promoção da transparência junto ao setor público constitui elemento fundamental no combate à corrupção, tornando Estado e sociedade habilitados a cumprir com sua função de defesa do interesse social.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. (Org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 173-199.
- ABRUCIO, L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R. et al. (Org). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.
- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. Disponível em:  
<<http://www.academia.org.br/abl/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=873&sid=190>>. Acesso em 01 abr. 2015.
- AQUINO, Q. B. de; DUPONT, F. R. A luta contra a corrupção no Brasil: em busca da conscientização da ética pública por meio da ressignificação do exercício da cidadania. In: COSTA, Marli M. M. da (Org). *Direito, Cidadania & Políticas Públicas IX*. Águas de São Pedro: Livronovo, 2014. p. 88-103.
- ARANTES, Rogério B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: legislativo, tribunais de contas e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria R. et al. (Org). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.
- ARAÚJO, F.; FERNANDES, M. L. C. Controles internos – com base no gerenciamento dos riscos e em estrutura de governança. In: MACHADO, Nelson et al. (Org). *GBRSP – Gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2012.
- BARBA, Gregorio P. La corrupción en las instituciones y en la sociedad civil. In: CORTINA, A. [et. al.]. *Cuadernos de Teología Deusto*. Bilbao: Universidade de Deusto, 1996. p. 19-28.
- BARZELAY, Michael. *Atravessando La burocracia: una nueva perspectiva de La administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BERGUE, Sandro T. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul: Educs, 2011.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria de direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BITTAR, E. C. B.; ALMEIDA, G. A. de. *Curso de filosofia do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BITTENCOURT, C. M.; RECK, J. R. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: COSTA, M. M. da; LEAL, M. C. H. (Org). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 14. Santa Cruz do Sul: 2014. p. 29-62.

BOTELHO, Ana C. M. P. *Corrupção política: uma patologia social*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRANDÃO, Carlos A. L. Corrupção e cidade. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 163-170.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 22 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 4.410, de 07 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acesso em: 25 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Instrução Normativa INSS/PRES n. 45, de 06 de agosto de 2010*. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45.htm>>. Acesso em 10 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe 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 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013 (a)*. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei no 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nos 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.846, de 01 de agosto de 2013 (b)*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidente da República. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Presidência da República, 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 011.186/2005-0*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 17/11/2010. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 013.042/2011-4*. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 04/04/2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Processo n. 010.604/2014-6 (b)*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25/03/2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BUTELER, Alfonso. La eficacia de los organismos de control de ética pública y anticorrupción. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 45, p. 128-144, jan./abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Sobre las causas y los efectos de la corrupción: el papel del Derecho. In: DELPIAZZO, C.E.; LEAL, R. G. (Coord). *Ética pública y patologías corruptivas* [recurso eletrônico]. Montevideo: Universidade de Montevideo, 2014. p. 203-217.

CARVALHO, José M de. A ética culturalista de Miguel Reale. *Estudos Filosóficos* [recurso eletrônico]. São João del Rei: UFSJ, 2013. P. 156-166. Disponível em: <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art15%20rev11\(1\).pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/art15%20rev11(1).pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

CASAGRANDE, Euclides F. O problema da formação moral em Kant. In: IX Seminário ANPED Sul, 2012, Caxias do Sul. *Anais do IX ANPED Sul* [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: UCS, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2512/932>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

CASTOR, Belmiro V. J. A multidisciplinaridade como elemento essencial ao entendimento da burocracia. In: BAUTISTA CELY, M. L.; SILVEIRA, R. D. da. (Org). *Direito disciplinário internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. p. 69-85.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979. v. 2.

CORTINA, Adela. La regeneración moral de la sociedad y de la vida política. In: \_\_\_\_\_, [et. al.]. *Cuadernos de Teología Deusto*. Bilbao: Universidade de Deusto, 1996. p. 29-37.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

DALLARI, Dalmo A. *Ética*. [S. l.], 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/fa000035.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

DELPIAZZO, Carlos E. Marco regulatorio de la ética pública y del control de la corrupción en Uruguay. In: DELPIAZZO, C.E.; LEAL, R. G. (Coord). *Ética pública y patologías corruptivas* [recurso eletrônico]. Montevideo: Universidade de Montevideo, 2014. p. 16-32.

DERATHÉ, Robert. O racionalismo de Jean-Jacques Rousseau. Tradução de Suzana Albornoz. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 41, 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/viewFile/2087/1925>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid: Hispania Libros, 2005.

FERREIRA, Mara A. N. Ética e moralidade administrativa. In: BAUTISTA CELY, M. L.; SILVEIRA, R. D. da. (Org). *Direito disciplinário internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. p. 105-119.

FIGUEIREDO, Luciano R. Corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 175-182.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública* [recurso eletrônico], Campinas, v. 15, n. 2, nov./ 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762009000200005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>.

\_\_\_\_\_. et al. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, v. 10, n. 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.

FREITAS, Manuel B. C. (Coord.). *História crítica da filosofia moral e política*. Lisboa: verbo, 2005.

FRIED, Robert C. Administración pública comparada: la búsqueda de teorías. In: LYNN, N. B.; WILDAVSKI, A. (Org). *Administración pública*. El estado actual de la disciplina. Tradução de Eduardo L. Suárez. Cidade do México: Colegio Nacional de Ciência Políticas y Administración Pública, 1999.

GARAPON, Antoine. Direito e moral numa democracia de opinião. In: GARAPON, A.; SALAS, D. (Dir.). *A justiça e o mal*. Tradução de Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. Controle externo. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 473-481.

GOUVÊA, Ricardo Q. Novos tempos, velhas crenças: crítica do neo-paganismo sob uma ótica cristã. *Fides Reformata* [recurso eletrônico], v. 03, 1998. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/Mantenedora/CPAJ/revista/VOLUME\\_III\\_\\_1998\\_\\_1/novos\\_tempos....pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Mantenedora/CPAJ/revista/VOLUME_III__1998__1/novos_tempos....pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2015.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 09, p. 11-37, out. 2006.

GRAY, John. *Cachorros de palha*. 6 ed. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro: Record, 2009.

HELPER, Inácio. A fundamentação de éticas atomistas e holistas. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Org). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: 2014. p. 49-59.

HERMANY, R.; FRANTZ, D. Controle social enquanto estratégia de combate às patologias corruptivas: uma interconexão entre a subsidiariedade horizontal e as audiências públicas eletrônicas. In: DELPIAZZO, C.E.; LEAL, R. G. (Coord). *Ética pública y patologías corruptivas* [recurso eletrônico]. Montevideo: Universidade de Montevideo, 2014. p. 463-478.

HOBBS, Thomas. *De cive: elementos filosóficos a respeito do cidadão*. Tradução de Denis L. Rosenfiel. Petrópolis: Vozes, 1993.

\_\_\_\_\_. *Leviatã, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

IVANEGA, Mirian M. La responsabilidad disciplinaria como instrumento de transparencia y eficiencia de la gestión pública. In: BAUTISTA CELY, M. L.; SILVEIRA, R. D. da. (Org). *Direito disciplinário internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. p. 303-320.

KELLER, Rene J. A corrupção estatal brasileira à luz da raiz histórico-antropológica. In: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. H. *Políticas Públicas no Constitucionalismo Contemporâneo*. v. V. [recurso eletrônico]. Curitiba: Multideia, 2014.

LEAL, Rogério G. A burocracia e a disciplina jurídica no estado de direito democrático e social. In: BAUTISTA CELY, M. L.; SILVEIRA, R. D. da. (Org). *Direito disciplinário internacional: estudos sobre a formação, profissionalização, disciplina, transparência, controle e responsabilidade da função pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1. p. 87-103.

\_\_\_\_\_. As (in)tensas relações entre a ética pública e administração pública. In: COSTA, M. M. M. da; LEAL, M. C. H. (Org). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 13. Santa Cruz do Sul: 2014a. p. 284-316.

\_\_\_\_\_. As tensas relações entre burocracia pública e corrupção. In: GARCÍA, J. P.; CANO, C. I. A. (Coord.). *Cuestiones actuales del derecho público*. Estudios en homenaje a la Dra. Irmgard Lepenies. 2014b. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-24/cuestiones\\_actuales\\_del\\_derecho\\_publico.pdf](http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-24/cuestiones_actuales_del_derecho_publico.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Controle da administração pública no Brasil: mecanismos de efetivação da transparência da gestão pública. In: LEAL, Rogério G. (Org.). *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra* [recurso eletrônico]. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 86-101.

\_\_\_\_\_. Dimensões pragmáticas da relação entre corrupção e direitos fundamentais. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org). *Direitos Humanos e Participação Política*. v. V. Santa Cruz do Sul: 2014c. p. 13-35.

\_\_\_\_\_. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, conseqüências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

\_\_\_\_\_. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais dos locais dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério G. (Org). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005a. p. 384-411.

\_\_\_\_\_. Proposições interpretativas do ato administrativo no âmbito da teoria constitucional e social da administração pública brasileira. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. dos (Org). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: 2005b. p. 1305-1346.

LEAL, Vítor N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LODI, João Bosco. *Anti-administração*. São Paulo: Pioneira, 1976.

MACEDO, José R. Riso ritual, cultos pagãos e moral cristã na alta idade média. *Boletim do CPA*, Campinas, n. 04, p. 87-111, jul./dez. 1997.

MATOS, Olgária C. F. Transparência. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 117-130.

MELLO, Evaldo C. de. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 183-190.

MENEZES, Erivaldo G. de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: *Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: TCU, 2002. p. 311-363.

MEYER-PFLUG, Samantha R.; OLIVEIRA, Vitor E. T. de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 2009.

MITCHELL, William C.; SIMMONS, Randy T. *Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia*. Tradução de Jorge Ritter. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MONDIN, Battista. *O homem: quem é ele?: elementos de antropologia filosófica*. Tradução de R. Leal Ferreira e M. A. S. Ferrari. 12. ed. São Paulo: Paulus, 2005.

MOTTA, Fernando C. P. *Burocracia e autogestão*. A proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NIETZSCHE, Frederico. *Civilização e decadência e outros textos*. Porto: Editorial Inova, [19--].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. 2003. Disponível: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em 08 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. United Nations Office on Drugs and Crime. UNODC. [s.a]. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OEA. *Convenção Interamericana contra Corrupção*. 1996. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>>. Acesso em: 08 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. MESICIC. [s. a.]. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic\\_intro\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

PASCAL, Goerges. *Compreender Kant*. Tradução de Raimundo Vier. Petrópolis: Vozes, 2005.

PEDROZA, Ronaldo L. *Direito em história*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, L.; MOTTA, F. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PETERS, B. Guy. *La política de la burocracia*. Estudio introductorio de José Luis Méndez. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. Colônia. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965.

PRIORE, Mary del.; VENANCIO, Renato. *Uma breve história do Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2010.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REIS, Fábio W. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 328-334.

REZENDE, Maria J. As indicações de Raymundo Faoro sobre as dificuldades de superação das práticas não-democráticas no Brasil. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, v. 45, n. 1, p. 201-221, abr./2011.

RICHTER, Luiz E. Corrupção: um atentado ao bom governo, à boa administração pública e à democracia. In: GARCÍA, J. P.; CANO, C. I. A. (Coords.). *Cuestiones actuales del derecho público*. Estudios en homenaje a la Dra. Irmgard Lepenies. 2014. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-24/cuestiones\\_actuales\\_del\\_derecho\\_publico.pdf](http://www.unisc.br/portal/images/stories/curso-24/cuestiones_actuales_del_derecho_publico.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2015.

ROCHA, Heloisa H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. esp., p. 84-95, 2012.

ROCHA NETO, Luiz H. A formação do Estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. *Revista do Mestrado em Direito UCB* [recurso eletrônico], v. 2, n. 1, p. 204-230, 2008. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/viewfile/2598/1589.html>>.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. Sobre la corrupción: un análisis multidisciplinar. *Revista de Direito da UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 41, p. 110-168, nov./dez. 2013.

ROTONDO, Felipe. Aspectos políticos y culturales de la corrupción, con especial referencia al Uruguay. In: DELPIAZZO, C.E.; LEAL, R. G. (Coord). *Ética pública y patologías corruptivas* [recurso eletrônico]. Montevideo: Universidade de Montevideo, 2014. p. 183-201.

SCHERER, Burkhard (Org.). *As grandes religiões*. Temas centrais comparados. Tradução de Carlos Almeida Pereira. 2. Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

SCHWARTZ, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SERRANO, Pablo J. Direito, moralidade e convivência social: correlação e dinâmica. In: GUERRA, Sidney; NOVAK, Marlene. (Coord.). *Direito, Desenvolvimento e Cidadania*. Estudos em homenagem ao professor Haroldo Carvalho Cruz. Barra Mansa: Lumen Juris, 2011. p. 01-19.

SILVA, Elke A. S. M. Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. esp., p. 46-57, 2012.

SILVEIRA, Daniel B. da. *Patrimonialismo e a formação do Estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna*. Disponível em: <<http://www.conpendi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

SPINELLI, Mário. Controle interno. In: AVRITZER, Leonardo. et al. (Org). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 482-485.

SWEDBERG, Richard. *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Tradução de Dinah Abreu Azevedo. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. UNISC. *Normas para apresentação de trabalhos acadêmicos* [recurso eletrônico]. 1. ed. atual. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

VELASCO, Demetrio. Corrupción pública e inmoralidad privada. In: CORTINA, A. [et. al.]. *Cuadernos de Teología Deusto*. Bilbao: Universidade de Deusto, 1996. p. 39-50.

VILAR, Paulo I. O. *Lei de improbidade administrativa como instrumento de combate à corrupção e de desenvolvimento econômico*. 2011. 117 f. Dissertação. (Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/pos/wp-content/uploads/2013/07/Paulo-%C3%8Dtalo-Lei-de-Improbidade-Administrativa2.pdf>>. Acesso em 25 out. 2014.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do direito no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ZARZALEJOS, José A. Descripción del fenómeno de la corrupción. In: CORTINA, A.[et. al.]. *Cuadernos de Teología Deusto*. Bilbao: Universidade de Deusto, 1996. p. 11-17.