

A CORRUPÇÃO COMO FORÇA PROFUNDA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

*Elói Martins Senhoras**

Compreendido como fenômeno oportunista que transborda efeitos negativos nas relações intranacionais e internacionais, a corrupção tem sido crescentemente objeto, tanto, de uma série de estudos normativos de natureza teórica, doutrinária e jurisprudencial, quanto, de pesquisas descritivas isoladas ou comparadas que levam em consideração a complexidade de sua natureza empírica.

Internacionalmente, a corrupção tem sido compreendida como um fenômeno que compromete o desenvolvimento e a competitividade dos países em razão das pesquisas convênios e cooperações difundidas por uma ampla comunidade epistêmica de atores comprometidos com a temática, que inclui uma rede de pesquisadores, Estados Nacionais, Organismos Supragovernamentais e Organismos Não Governamentais.

Fruto da apreensão da sua apreensão como fenômeno internacional que se difunde informalmente por meio de redes oportunistas de capilaridade criminal, tanto, de natureza diplomática entres países e organismos multilaterais, quanto, de natureza paradiplomática entre atores descentralizados em diferentes países, a corrupção que tradicionalmente era apreendida como uma agenda marginal passa a adquirir crescente espaço nos debates, acordos e negociações internacionais.

É neste contexto cada vez mais interdependente que emergem os esforços para a construção de um regime internacional de combate à corrupção, tendo sido os núcleos de epicentro desta empreitada, a institucionalização da organização não governamental Transparência Internacional em 1993, e, a promulgação da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção no ano de 2003.

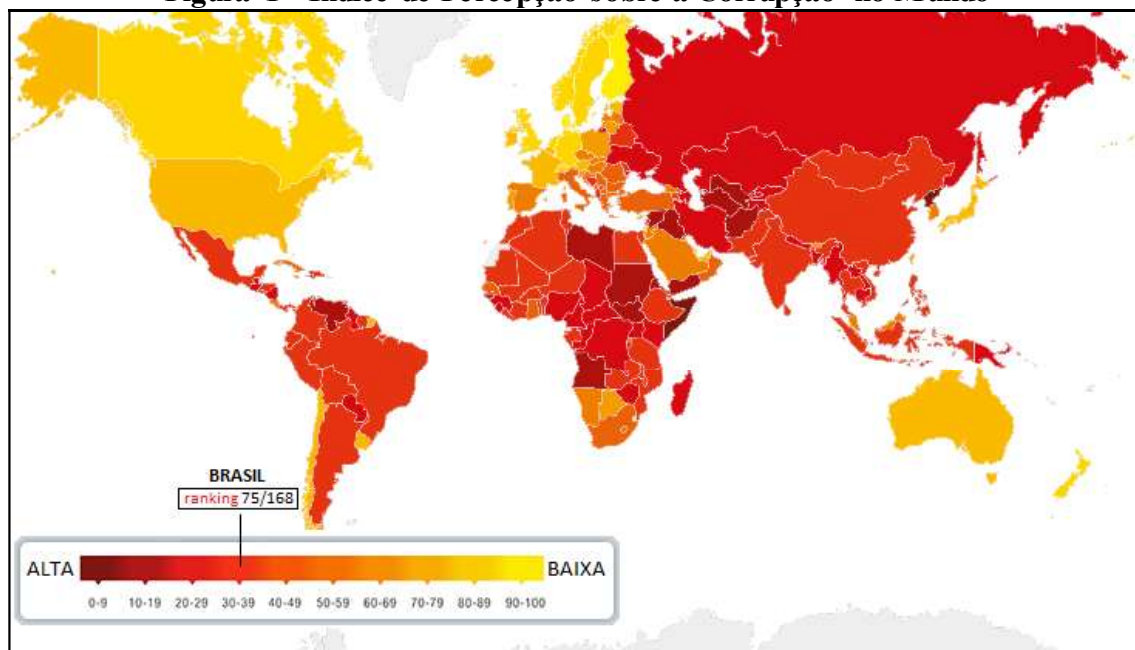
Em primeiro lugar, a organização não governamental Transparência Internacional, fundada em 1993 por Peter Eigen, um funcionário aposentado do Grupo Banco Mundial, se tornou na base de construção multilateral de uma comunidade epistêmica para debater a temática sobre corrupção, por meio da implantação de escritórios em diferentes países e o estabelecimento de métricas de comparação internacional sobre o estado de corrupção no mundo.

Em segundo lugar, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção aprovada em 2003, se tornou no primeiro e principal mecanismo institucional para se criar uma dinâmica de

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.eloisenhoras.com.

enforcement político-legal anticorrupção, ao estabelecer um regramento vinculante aos países signatários por meio de um texto estruturado em 71 artigos e 8 capítulos, tendo entre principais temas as agendas de prevenção, penalização, recuperação de ativos e cooperação internacional contra a corrupção (UNODC, 2003).

Figura 1 - Índice de Percepção sobre a Corrupção no Mundo



Fonte: International Transparency (2015). Adaptações próprias.

Nacionalmente, caracterizada como um fenômeno complexo de natureza oportunista que se materializa pela estruturação de ações de rentismo político, por meio de ganhos políticos em razão da troca de favores, bem como, de rentismo econômico, por meio da transformação das ações e bens públicos em privados, a corrupção reflete a evolução histórica e o grau de institucionalização do Estado da Administração Pública existentes em um país.

No caso do Brasil, o padrão difuso e sistêmico da corrupção na vida pública e privada do país pode ser compreendido como um fenômeno originário, presente em sua formação histórica como força profunda que se cristalizou em uma periodização de longa duração em três momentos, com início na colonização portuguesa, momento em que houve a instalação de uma Administração Pública Patrimonialista, passando pela institucionalização republicana da Administração Pública Burocrática no século XX, até chegar ao atual contexto democrático de construção da Administração Pública Gerencial no Século XXI (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2016).

Na primeira periodização da Administração Pública, as elites políticas presentes no Brasil Colonial até a República das Oligarquias na década de 1930, enraizaram a corrupção como uma força profunda que foi replicada e ampliada por meio da manifestação de um poder patrimonialista de indistinção entre bens públicos e privados, fundamentando-se no personalismo das elites

políticas e no subjetivismo de uma máquina pública com baixa racionalidade e profissionalização burocrática.

Na segunda periodização da Administração Pública, os vícios culturais da corrupção passaram a se manifestar na máquina pública brasileira sob uma nova roupagem, não mais como um padrão de corrupção aberta, por meio de uma gestão patrimonialista, porém, como um padrão de corrupção encoberta e latente, conformado por uma burocracia suscetível ao rentismo das agendas clientelistas e corporativistas, bem como dos anéis burocráticos endógenos com políticos, e, exógenos com atores não estatais.

Na terceira periodização, ainda em plena construção na Administração Pública brasileira, a letargia para avanço institucional de uma agenda gerencialista para a burocracia acontece em razão do crescimento quantitativo e especializado do corpo de servidores públicos ter repercutido em uma complexa máquina pública com alto poder corporativista e que cada vez mais é suscetível ao oportunismo corruptivo, dada a continuidade dos fisiologismos políticos promovidos pelos atores políticos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, a maior interação com atores descentralizados não estatais.

Conforme Senhoras (2013), a eventual difusão da corrupção no aparelho da Administração Pública no Brasil, desde a Constituição de 1988, está diretamente relacionada ao crescimento desmesurado da máquina administrativa, repercutindo assim em um desvirtuamento na prestação de trabalho do corpo burocrático devido, tanto, à contratação exacerbada de servidores comissionados, quanto, ao desenvolvimento de anéis burocráticos com políticos e atores não estatais.

De um lado, o desvirtuamento corruptivo da Administração Pública devido à contratação exacerbada de servidores comissionados no país é fruto de uma relativa quebra do princípio da impessoalidade, e, portanto, da própria lógica profissional da burocracia estatal, uma vez que de modo sistêmico, em todos os níveis federativos (União, Estados e municípios) e nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), há uma subjetiva politização da máquina pública que não atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na contratação dos serventuários públicos.

De outro lado, a evolutiva complexidade da Administração Pública ao longo do tempo a tornou em uma caixa cinzenta com grande opacidade quanto ao seu funcionamento, estando suscetível à conformação de um conjunto de agendas autopoéticas, criadas dentro da própria máquina pública (*withinputs*), que acaba respondendo aos interesses imediatos dos anéis burocráticos, conformados por relações endógenas entre políticos e burocratas, assim, como por relações exógenas entre atores não estatais e burocratas.

A conjugação supracitada dos efeitos de materialização da corrupção na Administração Pública se manifesta pela inversão dos valores da *res publica* em direção aos valores da *res*

principis, uma vez que surge uma negativa dinâmica de rentismo político e econômico (*rentseeking*) que repercute na corrosão da agenda de atendimento ao interesse público primário (Sociedade), em detrimento a uma agenda corporativista de servidores públicos, presente para supostamente atender ao interesse público secundário (Administração Pública) ou aos anéis burocráticos consolidados junto a políticos e atores não estatais.

Como fenômeno originário e hibridizado ao longo da evolução institucional da Administração Pública no Brasil, a corrupção materializa não apenas um alto custo ao erário público, mas também uma baixa qualidade prestação das políticas públicas executivas, legiferantes e jurisdicionais, uma vez que ela é sistêmica e altamente capilarizada, com uma dinâmica autopoética crescente, dadas as lacunas existentes à sua fiscalização e controle.

Embora os casos de corrupção sejam concentradamente encontrados no Poder Executivo, em razão de seu tamanho institucional e de volume de recursos destinado à implementação das políticas públicas, fica claro que pelo fato de a reforma gerencial tê-las afetado preponderantemente, não é por acaso que os seus indicadores de transparência e controle social são muito superiores aos Poderes Legislativo e Judiciário, que ainda são muito fechados (MOUTINHO; SENHORAS, 2013, p. 140).

Hodiernamente, nos casos em que a corrupção no Brasil se materializa no âmago do aparelho de Estado, se observa a conformação de padrões descentralizados de funcionamento da máquina pública, nos quais as relações viciadas são caracterizadas pela subjetividade e pela presença de anéis burocráticos de natureza não meritocrática, quebrando assim as pilastras axiológicas que regem a Administração Pública, presentes nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Neste contexto, a institucionalização de uma agenda com medidas de combate à corrupção na Administração Pública brasileira surge muito tardiamente no país, com um *lag* temporal de três décadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, engendrada de maneira reflexiva ao *boom* de escândalos nacionais de corrupção em função do avanço legiferante da transparência e dos mecanismos de controle interno e externo, desvelando o grau sistêmico, massivo e incremental da cristalização da corrupção no aparelho do Estado.

Em um primeiro plano, as incrementais normas de construção da transparência estatal implementadas desde a Constituição Federal de 1988, como a Lei 8.666/1993, de Licitações e Contratos (LLC); a Lei Complementar 101/2000, de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Lei Complementar 131/2009, da Transparência (LT); e, a Lei 12.527/2011, de Acesso à Informação (LAI) - foram indiretamente responsáveis por abrir a caixa cinzenta da Administração Pública, de modo a permitir uma crescente judicialização da própria corrupção no país, o que por sua vez se refletiu na proposição legiferante de instrumentos específicos para combate à corrupção (MOUTINHO; SENHORAS, 2013).

Em um segundo plano, a Lei Federal 12.846/2013, regulamentada pelo Decreto 8.420/2015, tornou-se o primeiro instrumento no ordenamento jurídico brasileiro a dissertar sobre a conduta de empresas corruptoras, com eficaz uso na chamada Operação Lava a Jato, de modo a inovar em um amplo aparato legal que inclui a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas que atentam atos corruptivos contra a Administração Pública; penas mais rígidas; possibilidade de acordos de leniência empresarial; bem como ampla abrangência de aplicação da lei na União, estados, municípios e no exterior (BRASIL, 2013; 2015).

Em um terceiro plano, o Projeto de Lei 4.850/2016, mobilizado pelo Ministério Público Federal e conhecido como 10 Medidas Contra a Corrupção, em tramitação do Congresso Nacional no ano de 2016, se trata de um amplo guarda-chuva legal que corrobora como massa crítica legal no endurecimento ao combate à corrupção nas relações com a Administração Pública por meio de dez eixos temáticos estruturados a partir de 20 anteprojetos de lei, possuindo focalização em três flancos: prevenção de crimes; endurecimento de penas; e, efetivação das punições (BRASIL, 2016).

Embora a corrupção recorrentemente seja apontada com destaque nas listas dos principais problemas públicos existentes no país em diversas pesquisas de opinião ou em alguns momentos, o principal problema (CNI, 2016), se observa que a produção legiferante ainda é embrionária e aquém aos interesses primários da própria sociedade civil, uma vez que a dinâmica política do Parlamento nacional persiste conservadora na manutenção do *status quo* existente na caixa opaca que se tornou a Administração Pública brasileira.

Conclui-se com base nas discussões ora apresentadas que a despeito da corrupção ser um fenômeno originário, um velho conhecido que se estruturou na cultura brasileira e nas próprias instituições a Administração Pública, representa uma preocupante e dinâmica força rentista frente a um embrionário e incompleto quadro institucional que vem sendo construído no ordenamento jurídico nacional para o seu combate nas últimas décadas, demonstrando assim que se trata de um dos maiores dilemas para o adequado funcionamento da máquina pública e da própria saúde do Estado Democrático de Direito.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto 8.420, de 18 de Março, 2015*. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso: 23/10/2016.

BRASIL. *Lei Federal 12.846, de 01 de Agosto, 2013*. Brasília: Planalto, 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso: 23/10/2016.

BRASIL. *Projeto de Lei Federal 4.850, de 29 de Março, 2016*. Brasília: Planalto, 2016. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso: 23/10/2016.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. “Corrupção é o principal problema do país”. *Retratos da Sociedade Brasileira*, n. 28, janeiro, 2016.

IT - INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Corruption Perceptions Index 2015*. Berlin: IT, 2015. Disponível em: <www.transparency.org/cpi2015>. Acesso: 23/10/2016.

MOUTINHO, B. M.; SENHORAS, E. M. “Balanço da transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013”. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 13, dezembro, 2013.

SENHORAS, E. M. “Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil”. *Revista Scientia Iuris*, vol. 17, n. 2, dezembro, 2013.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, A. R. A. “O papel da Moral e do Direito na consolidação de distintos padrões éticos na Administração Pública”. *Revista Síntese Direito Administrativo*, vol. 125, maio, 2016.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *United Nations Convention against Corruption*. Viena: UNODC, 2003. Available at: <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC>. Acess: 23/10/2016.

