

V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

JEAN CARLOS DIAS

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

T314

Teorias da democracia, direitos políticos, movimentos sociais e filosofia do estado [Recurso eletrônico on-line]
organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias; José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-461-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia. 3. Direitos políticos. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Apresentação

Os artigos aqui reunidos foram submetidos ao Grupo de Trabalho “Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado” no V ENCONTRO VIRTUAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI.

A presente publicação, assim, é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate do referido grupo, no dia 17 de junho de 2022, tendo atuado como coordenadores os professores-doutores FILOMENO MORAES (UECE – aposentado) e JEAN CARLOS DIAS (CESUPA).

O evento teve como parceiros institucionais a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e a Universidade Presbiteriana Mackenzie e realizou-se do dia 14 a 18 de junho de 2022, por meio da plataforma online do CONPEDI.

Os estudos abordam uma ampla gama de temas que, por sua vez, estão relacionados, centralmente, ao debate contemporâneo acerca da teoria democrática e suas implicações políticas e institucionais.

Deste modo, foram apresentados e debatidos artigos, representativos de diversos programas de pós-graduação, mantidos por instituições de ensino superior distribuídas por todo o Brasil. O que, por sua vez, indica a larga abrangência e atualidade dos problemas examinados.

Conforme a ordem de apresentação, foram expostos e debatidos os seguintes trabalhos:

Fridtjof Chrysostomus Dantas Alves, ligado ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentou o texto “A (DES) POLITIZAÇÃO PARTIDÁRIA DAS ENTIDADES SINDICAIS DOS TRABALHADORES E SEUS REFLEXOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA”.

Caroline Fockink Ritt , Eduardo Ritt , Eduardo Fleck de Souza, vinculados ao programa de pós-graduação da Universidade Federal de São Caetano do Sul, apresentaram o estudo “A CORRUPÇÃO PÚBLICA COMO CONSEQUÊNCIA DA ADOÇÃO DO MODELO PATRIMONIALISTA NA FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E OS REFLEXOS NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO”.

Roberto Carvalho Veloso e Denise Ribeiro Gasparinho Duailibe Costa, do programa de pós-graduação da Universidade Federal do Maranhão, apresentaram o tema “ A ESCASSEZ DE REPRESENTATIVIDADE DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO PODER LEGISLATIVO MARANHENSE: UM REFLEXO DA INEFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO E MANUTENÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO”.

Elise Avesque Frota e Carlos Marden Cabral Coutinho, vinculados ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentaram o artigo “A ESSENCIALIDADE DA(S) LIBERDADE(S) E DAS INSTITUIÇÕES PARA A DEMOCRACIA” .

Gabriel Vieira Terenzi e Fernando De Brito Alves, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná, apresentaram o estudo “A INCONSTITUCIONALIDADE DA INELEGIBILIDADE FUNDADA EM LIQUIDAÇÃO DE ESTABELECIMENTO DE CRÉDITO, FINANCIAMENTO OU SEGURO”.

Marlei Angela Ribeiro dos Santos, Thais Janaina Wenczenovicz e Émelyn Linhares, ligadas ao programa de pós-graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul, apresentaram o tema “A INSUFICIÊNCIA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA INDÍGENA E O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO: A RUÍNA DAS TERRAS, AMBIENTE E NATUREZA NACIONAL”.

Emerson Penha Malheiro e Luciana Guerra Fogarolli , ligados ao programa de pós-graduação do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas apresentaram o tema “A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA PANDEMIA DO COVID-19 E A INTERVENÇÃO NECESSÁRIA DO PODER JUDICIÁRIO NA DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO PELA INCLUSÃO DIGITAL”

Jânio Pereira da Cunha e Pedro Lucas de Amorim Lomônaco, ligados ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentaram o artigo “A RELEVÂNCIA JURÍDICA E SOCIAL DOS VOTOS BRANCOS E NULOS NAS ELEIÇÕES NACIONAIS”.

Emerson Penha Malheiro, ligado ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentou o texto “A TRANSFORMAÇÃO DO NEOCONSTITUCIONALISMO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO”.

Jose De Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, apresentaram o artigo “CORRUPÇÃO, PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA NAS DISPUTAS POLÍTICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO”.

Eduardo Edézio Colzani e Ana Luiza Colzani, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade do Vale do Itajaí, apresentaram o estudo “DA REPÚBLICA DE PLATÃO À PSICOPOLÍTICA DE CHUL-HAN: UMA ODISSEIA A JUSTIFICAR O ATUAL CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO”.

Maritana Mello Bevilacqua, Cláudio Renan Corrêa Filho e Elenise Felzke Schonardie, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade do Vale do Itajaí, apresentaram o estudo “DESAFIOS À DEMOCRACIA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: ESPAÇOS GLOBALIZADOS E TRANSNORMATIVIDADE.

Jose de Oliveira Junior e Wilson Antônio Steinmetz, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade do Oeste de Santa Catarina, apresentaram o artigo “DESAFIOS À DEMOCRACIA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO: ESPAÇOS GLOBALIZADOS E TRANSNORMATIVIDADE”.

Janaína Rigo Santin e Pedro Henrique Pasquali, vinculados ao programa de pós-graduação da Universidade Federal da Passo Fundo, apresentaram o artigo “ESTADO CONSTITUCIONAL, AUTORITARISMOS E DEMOCRACIA NO SÉCULO XXI”.

Glaucio Francisco Moura Cruvinel, Clayton Reis e Rodrigo de Lima Mosimann, ligados ao programa de pós-graduação do Unicuritiba, apresentaram o estudo “O FUNDAMENTO ÉTICO E MORAL DO PODER NO ESTADO TECNOCRÁTICO”.

Jânio Pereira da Cunha e Pedro Lucas de Amorim Lomônaco, ligados ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentaram o artigo “O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO COMO AUTORIDADE PATERNAL NA FORMAÇÃO DO SUPEREGO DA SOCIEDADE ÓRFÃ DE INGEBORG MAUS”.

Jayme Weingartner Neto e Mariana Moreira Niederauer, ligados ao programa de pós-graduação da Unilassale - Canoas, apresentaram o artigo “OS AVANÇOS TECNOLÓGICOS E A CRISE NA DEMOCRACIA LIBERAL: FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A DISSEMINAÇÃO DAS FAKE NEWS”.

Elisa Cardoso Ferretti e Janete Rosa Martins, vinculadas ao programa de pós-graduação da URI Santo Ângelo, apresentaram o artigo “OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS DE REFUGIADOS NO CONTEXTO DA SOCIEDADE LÍQUIDA DE CONSUMIDORES: ENTRAVES À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS”.

Carlos Alberto Aguiar Gouveia Filho, Alexandre Antonio Bruno Da Silva e Sabrinna Araújo Almeida Lima, vinculados ao programa de pós-graduação do Centro Universitário Christus, apresentaram o artigo “PL112/2021, UMA ANÁLISE DA INELEGIBILIDADE DOS MAGISTRADO, REPRESENTANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA”.

Fernanda Borba de Mattos d’Ávila e Rafael Padilha dos Santos, ligados ao programa de pós-graduação da Universidade do Vale do Itajaí, apresentaram o artigo “PSICOPOLÍTICA E A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO: EQUACIONAMENTOS PARA A FRAGMENTAÇÃO SOCIAL CAUSADA PELO CAPITALISMO”.

Assim, na qualidade de Coordenadores do Grupo de Trabalho, após a ampla discussão e rico debate, cabe-nos recomendar a atenta leitura dos textos aqui reunidos dada a importância que cada um representa na pesquisa dos assuntos investigados.

Boa leitura!

PROF. DR. FILOMENO MORAES

(UECE – aposentado)

PROF. DR. JEAN CARLOS DIAS

CESUPA

A CORRUPÇÃO PÚBLICA COMO CONSEQUÊNCIA DA ADOÇÃO DO MODELO PATRIMONIALISTA NA FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E OS REFLEXOS NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

PUBLIC CORRUPTION AS A CONSEQUENCE OF THE ADOPTION OF THE PATRIMONIALIST MODEL IN THE FORMATION AND ORGANIZATION OF THE BRAZILIAN STATE AND THE REFLECTIONS ON THE MINISTRY OF EDUCATION

Caroline Fockink Ritt ¹
Eduardo Ritt ²
Eduardo Fleck de Souza ³

Resumo

O artigo possui como tema os reflexos da gestão patrimonialista adotado historicamente na administração pública brasileira. Busca-se demonstrar a dificuldade de se conceituar a corrupção, por ser ela um fenômeno multifacetado, bem como demonstrar que a corrupção que ocorre na administração pública pode ser considerada como consequência do modelo patrimonialista de Estado. Também, abordar as práticas de corrupção no Ministério da Educação, tratando da necessidade de adoção de mecanismos que alterem a velha política do patrimonialismo. O método de abordagem é o dedutivo. O método de procedimento, é o histórico-crítico e em termos de técnica da pesquisa, utilizou-se documentação indireta.

Palavras-chave: Administração pública, Corrupção, Ministério da educação, Patrimonialismo, Práticas corruptivas

Abstract/Resumen/Résumé

This article has as its theme the reflexes of patrimonial management historically adopted in the Brazilian public administration. It seeks to demonstrate the difficulty of conceptualizing the resolution, as it is a multifaceted phenomenon, as what happens in public administration can be considered as a consequence of the patrimonial state model. Finally, addressing the policies aimed at the need to adopt education mechanisms, addressing the need to change the old policy of patrimonialism. The approach method is deductive. The historical-critical method and in terms of research, the technical technique procedure was used.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Corruption, Ministry of education, Patrimonialism, Public administration, Corruptive practices

¹ Doutora em Direito. Pós doutora em direitos fundamentais. Professora do Curso de Direito da UNISC. Co-autora do Livro Estatuto do Idoso: aspectos sociais, criminológicos e penais.

² Bacharel em Direito e Mestre em Direito. Professor do Curso de Direito e na UNISC.

³ Acadêmico do nono semestre do Curso de Direito na UNISC. Estagiário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na 2ª Vara Judicial do Foro de Taquari – RS.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo científico procura buscar a resposta para a seguinte indagação, que se constitui o problema da nossa pesquisa: qual o reflexo do modelo de gestão patrimonialista adotado historicamente na administração pública brasileira, a partir das recentes notícias de práticas corruptivas no Ministério da Educação e as formas de evitá-las?

Para responder a referida indagação, o presente é dividido em três tópicos, que buscam alcançar os seguintes objetivos.

No primeiro o de demonstrar a dificuldade de se conceituar a corrupção, por ser ela um fenômeno multifacetado, que possui características que vão variar dependendo do momento histórico em que ocorre.

Para adentrarmos no tema da corrupção, que é o objeto central deste estudo, é necessário ressaltar a dificuldade de se conceituar a corrupção, por ser ela um fenômeno multifacetado, que possui características que vão variar dependendo do momento histórico em que ocorre.

Pretende-se abordar algumas conceituações, com relação à corrupção, mas, deve-se destacar, a dificuldade da sua conceituação por não haver um conceito pronto e definitivo. Sua definição, não é ponto pacífico dentre vários estudiosos do tema. Pode ocorrer de várias formas na Administração Pública e envolvendo inúmeros atores, tanto ligados a administração pública, a algum órgão ou serviço prestado pelo Estado, quanto acontecer em relações privadas, especificamente no meio negocial-empresarial.

No transcorrer da pesquisa, será realizada uma análise na tentativa de se fazer a construção de um conceito. Desta forma, buscar-se-á pontuar algumas de suas principais características. No segundo o de demonstrar que a corrupção que ocorre na administração pública pode ser considerada como consequência do modelo patrimonialista de Estado, adotado na construção da administração pública brasileira. No modelo patrimonialista de Estado, que é inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção passa a ser um tipo de prática cotidiana, em que a esfera pública é invadida pelos vícios da esfera privada, enquanto essa se apropria do Estado para o uso, como ente dominado e controlado por interesses para o benefício de poucos. Historicamente, na gestão pública e em seus quadros, a corrupção adveio como consequência de apadrinhamento político e nepotismo. Não há neste modelo de gestão um quadro impessoal.

Finalmente, alcançando a resposta para o problema de nossa pesquisa, o terceiro objetivo é abordar as práticas de corrupção no Ministério da Educação, abordando a necessidade de adoção de mecanismos que alterem a velha política do patrimonialismo.

O método de abordagem adotado no seu desenvolvimento é o dedutivo. O método de procedimento, é o histórico-crítico e em termos de técnica da pesquisa, utilizou-se documentação indireta, com consulta em bibliografia de fontes primárias e secundárias.

2 O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO E A DIFICULDADE DE SUA CONCEITUAÇÃO

Abordar a corrupção, parte da dificuldade de se conceituar a corrupção, propriamente dita. Trazer um conceito pronto e acabado do que vem a ser a corrupção não é tarefa fácil, da mesma forma que poderá ser considerada até impossível fazê-lo. Ela está presente em praticamente toda a história da humanidade, não sendo um fenômeno recente, pois em vários momentos históricos, são citados acontecimentos de práticas corruptivas.

Existem inúmeras dificuldades em sua conceituação, que vão desde a questão de se ter um agente do Estado envolvido na prática, como um funcionário ou administrador público, por exemplo, no sentido de ela estar ligada a comportamentos desviantes com relação a tais agentes, ou, de se ter ou não, necessariamente, como foco, a vantagem econômica.

Iniciando a abordagem, observa-se, que a corrupção é um fenômeno social presente em praticamente toda a história da humanidade. Desde os tempos remotos há notícia de uso indevido do poder para a obtenção de vantagens pessoais. Pérez (2014, p. 35) citando Sêneca, salienta o que este escreveu, há muitos séculos, que a corrupção é vício dos homens, não dos tempos.

Abordando a corrupção como sendo uma conduta desviante, no sentido de ser praticada, infringindo determinações legais e obter vantagem indevida no exercício da função pública, observa-se que pode ser considerada um fenômeno milenar. Conforme Greco Filho (2015, p. 15), nem mesmo Cícero, o notável orador e senador romano, escapou da pecha de ser corrupto, pois consta que, depois de um ano como governador de província, voltou para casa rico, apesar de sua origem de pobreza na vida juvenil.

Embora o fenômeno da corrupção seja tão antigo quanto o próprio homem, ou, ainda, buscando mais exatidão, embora ela exista desde o surgimento do poder, foi, no último quarto do século XX, devido à sua generalização e aos índices registrados, que aconteceu uma preocupação maior com sua ocorrência, tanto na esfera pública, como na esfera privada. Para Pérez (2014, p. 37-38), estudioso espanhol que fundamenta este estudo, a corrupção estaria intimamente ligada ao poder, tanto ao político como ao econômico, argumentando ele, que existe uma relação muito próxima entre ambos: poder político e poder econômico.

Destaca Gabardo (2011, p. 137-138), que a corrupção tem sido um tema recorrente no mundo, tanto que reuniões e convenções normativas foram proferidas nas últimas décadas,

como tentativa de diminuir e, na melhor das hipóteses, excluir a corrupção que existe na atuação estatal. Uma verdadeira epidemia de atos corruptos foi efetuada, bem como publicizada através dos veículos de comunicação na sociedade mundial nos últimos decênios, principalmente após a década de 90, com o avanço dos meios digitais de comunicação.

As causas e as consequências da corrupção, deverão ser analisados levando-se em conta o contexto social e político da sociedade onde ela está ocorrendo. Muitas vezes, as práticas de corrupção estão enraizadas na cultura política de determinado país, na sua história social como também nas tradições burocráticas. Conforme defende Bezerra (1995, p. 12), a corrupção possui uma dimensão legal, histórica e cultural que deverá ser levada sempre em conta quando se pretende estudá-la. É necessário ter consciência da sua complexidade e das diferentes perspectivas a partir das quais podemos abordá-la. Pode representar o uso indevido do poder, assim como, um dos meios para se obter vantagens pessoais de forma indevida e até de vantagens pessoais que não necessariamente econômicas. Justamente foi em anos recentes, ou mais especificamente, nos últimos vinte e cinco anos, que ocorreu um mapeamento sobre os dados da corrupção, de sua ocorrência em escala mundial.

Sila (2008, p. 575-576) quando se refere à questão da dificuldade de se definir a corrupção, observa que ela poderá ser abordada numa perspectiva filosófica, como também numa ótica econômica. Quando ela é abordada como questão político-cultural, questiona o citado autor, porque em determinados países aqueles comportamentos definidos como sendo de “grande corrupção” são punidos com penas duras, e até com pena de morte. Ao mesmo tempo que, em outros países, vê-se estes mesmos atos de corrupção tratados com penas brandas, quando chegam a ser aplicadas. Refere-se também que outros países tratam a corrupção como uma infração da norma penal, onde ficam descartadas considerações de cunho filosófico, econômico, político e até culturais.

Quando se pergunta, o que vem a ser corrupção, depara-se com a dificuldade de sua definição, de saber, quais condutas são consideradas práticas corruptivas. Para defini-la foram realizados estudos e análises embasados em conceituações buscadas em fontes de literatura brasileira e estrangeira.

Simão Neto (2014, p. 35) defende que o termo corrupção possui o significado de ser um ato de desvirtuamento ou de degradação de uma regra que está socialmente ativa. O conceito de corrupção só existe por haver um conceito antônimo à situação que representa o termo honestidade. Um ser honesto é considerado um ser decente, que age ou se omite conforme o que a regra geral ensina. Embora a corrupção seja um assunto tão antigo quanto a reflexão sobre o exercício do poder público, a sua definição, conforme se ressalta, não deixa de ser

problemática. Ela pode ser abordada sob perspectiva de várias formas de estudo científico, devido à multiplicidade de significados que podem ser atribuídos ao termo. Em organizações públicas, conforme Gomes (2016, p. 163), a prática de corrupção consistiria na utilização de suas funções e meios em benefício de seus gestores, tanto econômico, como também de outra natureza.

Procurando elementos de significação na bibliografia estrangeira, evidencia-se a dificuldade em defini-la. Conforme o conceito que venha a ser adotado, sobre corrupção, será essa concepção que determinará como ela será estudada e também averiguados os índices que digam respeito a sua ocorrência. Embora não seja possível uma definição precisa, o que parece ser consenso, é que a corrupção se refere a atos em que o poder do cargo público é usado para ganhos pessoais, onde são violadas determinações que foram impostas legalmente. Ou, conforme Etzioni (1984, p. 04), além de ser considerada um comportamento negativo, quando acontece no sistema político, seria o uso de um cargo público para se obter uma vantagem privada.

A corrupção é abordada em estudos na esfera política, quando analisa-se a sua ocorrência e seus efeitos negativos, com relação às condutas políticas, fraudes eleitorais e práticas de improbidade que acontecem nas relações políticas entre agentes públicos e privados. Ademais, é estudada quando está ligada a aspectos econômicos, analisando-se seus efeitos negativos sobre a economia de um país e também na economia mundial. É ainda examinada com relação aos aspectos sociológicos, conforme ocorre em uma determinada sociedade, como suas conceituações mudam através dos tempos, a influência da ética pública e também da privada, em atos que são definidos como corruptivos. Além disso, é abordada no aspecto criminológico, quando a corrupção está ligada a práticas de crime organizado, lavagem de dinheiro, tanto na esfera local de um país, ou mesmo envolvendo práticas ilegais que envolvem mais de um país, e até em práticas corruptivas que financiam o terrorismo.

Existem, atualmente, várias abordagens legais referentes à corrupção, tanto nas esferas penal, civil e na administrativa. Na França, por exemplo, pelo documento intitulado: *La corruption: définition et sanctions* da *Lei-Finance*, a corrupção é conceituada como sendo uma má conduta, inclusive criminosa, onde uma pessoa, que é o corrupto, solicita, aceita ou aprova uma vantagem, ou até um presente. Oferece ou promete presentes ou outros benefícios de qualquer tipo, para que assim sejam realizados, atrasados ou até que se deixe de fazer um ato, que está ligado diretamente ao âmbito de suas funções.

Outrossim é considerada a ação e o efeito de corromper, no sentido de depravar, de subornar alguém, de perverter e produzir danos. O conceito do dicionário da Real Academia

Espanhola (RAE), aqui apresentado, é usado para definir o vício ou abuso de coisas não materiais. Nessa definição, a corrupção, portanto, pode ser uma depravação moral ou simbólica (PORTO, 2014, p. 35)

Quando ela é entendida como comportamento desviante onde há a participação de um agente do Estado, pode-se analisar a definição de que a apropriação de bens do Estado por funcionários encarregados de sua gestão é igualmente considerada corrupção. Essa forma acontece quando gestores de empresas e outros funcionários se apropriam, em grande escala e de forma espontânea, de bens que são do Estado. No outro extremo estão as pequenas apropriações, de itens como artigos de escritório, veículos e até de combustível. Os autores das pequenas apropriações são geralmente funcionários de nível mais baixo, e onde não existem sistemas de controle de ativos. Quando existem tais controles, são considerados muito fracos, com pouca capacidade institucional de identificar e punir os infratores. Neste sentido, de acordo com Gómes (2016, p. 169-170), a corrupção seria um mecanismo de apropriação ilegítima de rendas por parte de um grupo, ao custo da maioria da sociedade, através da reprodução de instituições políticas e econômicas.

Cunha (2014, p. 45) entende a corrupção como o uso abusivo, por parte de um agente público ou privado, de recurso, poder ou posição inerente às suas funções, mediante a prática de qualquer ato ou omissão que implique a violação dos deveres com que foi investido. Estas práticas abusivas possuem como objetivo o de conferir, ampliar ou antecipar qualquer vantagem, como também de evitar reduzir ou diferir uma desvantagem para si, para outro, para grupos de indivíduos ligados por laços de interesse comum.

Bobbio (2000, p. 291) define a corrupção como sendo a situação de um funcionário público agir de forma diferente dos padrões normativos que são estabelecidos pelo sistema, havendo um favorecimento de interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto, nesse exemplo, seria o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal.

Mais uma vez, com o uso e pesquisa de bibliografia estrangeira, para a confecção do presente, a corrupção, envolve, qualquer vantagem que é considerada indevida, através da prática de ato ilegal ou antiético, que possa trazer benefícios para alguém ou facilitar alguma atividade. Ela seria a prática de fazer abuso de poder, função ou meios de obter vantagem econômica por outro meio. O tráfico de influência, suborno, extorsão e fraude seriam algumas das práticas corruptas que refletem esse tipo de ação, como, por exemplo, dar dinheiro a um funcionário público para ganhar uma licitação ou pagar suborno para evitar uma prisão. Ela poderá estar ligada a outros crimes, quando, com a sua prática, ocorre a permissão para se realizar algo ilegal. Por exemplo: um policial está corrompido se ele aceitar receber dinheiro

para facilitar algum roubo sem interferência da polícia. Nessa situação duas infrações estarão interligadas: a prática de corrupção e o roubo (PORTO; MERINO, 2016, n.p.)

Gabardo (2011, p. 139) destaca que, embora inexistem condutas devidamente delineadas e que se enquadram como exaustivas quanto aos atos corruptos que podem acontecer, são consideradas práticas mais comuns, as que são indicadas pela Organização das Nações Unidas, quais sejam: suborno; fraude, outros pagamentos ilícitos, compra e comprometimento de valores, abuso de poder e quebra de confiança, apropriação indevida de recursos públicos e conflitos de interesses.

Embora existam essas dificuldades para sua conceituação, em uma tentativa genérica, pode-se dizer que corrupção é o meio ilícito de exercer influência nas decisões públicas, com favorecimento pessoal ou de terceiros. Ela acarreta sérios prejuízos ao interesse público, gera profundos desgastes a um dos mais importantes fatores da estrutura do sistema público e social, que é a sua legitimidade. Atos corruptivos, que ocorrem na esfera pública sempre terão como principal consequência causar prejuízos à coletividade.

3 O PATRIMONIALISMO COMO FORMA DE ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO E AS CONSEQUENTES PRÁTICAS CORRUPATIVAS

O Brasil não seguiu um modelo racional de gestão e de administração pública devido ao fato de ter sido adotado, desde o início da história do país, um modelo que se denomina de patrimonialista. Esse modelo caracteriza-se, principalmente, pela confusão que ocorre entre a esfera pública e esfera privada. É possível, demonstrar, após este entendimento que a corrupção pública no Brasil está ligada a ele diretamente. O patrimonialismo será aqui definido, abordando também suas principais características, demonstrando que o país muito pouco adotou uma gestão racional, não respeitando a separação, que deve existir, entre o público e o privado.

Ao se procurar trazer uma definição do que vem a ser o patrimonialismo, destaca-se, conforme as lições de Max Weber (2009, p. 141) a presença de um quadro administrativo de natureza pessoal. Nele, impera a tradição e não a adoção de estatutos legais. São beneficiadas as pessoas consideradas “associados do senhor”, que devem obediência a ele e não a regras legais. O quadro administrativo e até militar, caracteriza-se por ser dominado por este senhor, que possui muito poder pessoal, baseado na tradição e não em determinações legais. A organização política do patrimonialismo não conhece nem o conceito de competência nem o de autoridade ou de magistratura, no sentido atual. A separação entre os assuntos públicos e privados, da mesma forma, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários, não ocorrem.

Nos ensinamentos de Paim (2015, p. 21), no Estado patrimonial há uma representação típica de um conjunto de tradições que são consideradas como não sendo passível de mudança. Tudo é baseado na tradição e em considerações pessoais. Substitui-se o domínio que deveria ser exercido por normas racionais, por outras regras, que são baseadas, além da já referida tradição, também na chamada “justiça do príncipe” e de seus funcionários. Até os privilégios que são outorgados pelo soberano são provisórios. O que ressalta Nascimento (2014, p. 74-75) é que justamente, nosso país historicamente, não se respeita a separação entre o que é público e o que é privado. O Brasil não é um exemplo de Estado Moderno, que é legitimado por normas impessoais e racionais. Considera-se o patrimonialismo como sendo uma mazela comum, de maneira que não se promove a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que estes tenham acesso privilegiado à estrutura e à riqueza pública para a exploração a partir de suas posições e cargos.

A tradição absolutista do período colonial trazia essa “mistura” do tesouro do Estado português com o rei e com a nobreza, que eram os principais funcionários do Estado. Relata Domingues (2012, p. 159) que a metrópole tinha uma grande dificuldade em controlar seus prepostos na América. Com as independências, Estados que tiveram estruturação formal moderna se estabeleceram, trazendo a nítida separação entre o público e o privado. Claro que isso não implicou o desaparecimento absoluto das características patrimonialistas desses Estados, mas trouxe para eles, como consequência, uma transformação de forma decisiva.

Tais fatos não aconteceram no Brasil, diferentemente de outros países da Europa que adotaram códigos racionais de gestão pública, idealizados, principalmente por Max Weber, onde, dentre outras coisas, ele sugere regras que estabelecem, de forma racional, a separação do que deve ser considerado público do que é de natureza privada. O Brasil muito pouco adotou essa separação idealizada por Max Weber, conforme já mencionado. Justamente, segundo Faoro (2012, p. 819-820) a legitimidade do patrimonialismo não se baseia em códigos legais de gestão, qualquer tipo de determinação legal, fundamentando-se na tradição, e essa simplesmente explica que: “assim é porque sempre foi”. Essas afirmações são contrárias ao que fora idealizado por Weber, em se adotar códigos de gestão em moldes racionais.

É pertinente observar que no Brasil o patrimonialismo adotado na gestão pública, que tem explicação em nossa organização política, desde a época do Brasil-Colônia, também assumiu a forma de *estamento*. Este, conforme Weber (2009, p. 152), é caracterizado pelo domínio de uma determinada camada de pessoas com poder de mando. Tais pessoas, no quadro administrativo, formam um determinado grupo que se apropria de oportunidades econômicas. Estes apropriadores podem historicamente tanto serem originários de um quadro administrativo

anterior, com caráter não estamental, como também podem não ter pertencido a esse quadro antes da apropriação.

Segundo Paim (2015, p. 27), o desenvolvimento histórico do patrimonialismo brasileiro, estruturado e consolidado nos primeiros séculos da história lusitana, consistiu na formação de estamento, conforme aqui explicado, com caráter burocrático. Este caráter burocrático refere-se à burocracia, não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de uma organização fora do comum. A realidade, ora descrita impede a racionalidade na gestão pública e produz como consequência um efeito estabilizador sobre a economia. Decorrente do estamento burocrático, que causa arbítrio e também desperdício de consumo, surge a impossibilidade de que o capitalismo industrial passe a acontecer, a fluir, pelo fato de o estamento burocrático não se compatibilizar com formas de capitalismo, no sentido de se alcançar crescimento econômico.

Enfatiza Faoro (2012, p. 819-824) que a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, possuindo como principal característica um quadro administrativo com base no estamento. E esse quadro, esse grupo que possui poder, vai se burocratizando de forma progressiva, trazendo como consequência uma realidade de acomodação e não de uma mudança estrutural.

É precisamente, no corpo estatal que o estamento burocrático concentra os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, com vastas atividades que vão da gestão direta à regulamentação material da economia. É evidente que esta forma de gestão não se compatibiliza com as propostas do capitalismo, dificulta e até impede que ocorra o crescimento econômico em um país assim administrado.

Nessa abordagem, salientando que historicamente a administração pública brasileira foi construída sobre os pilares do patrimonialismo, especificamente, do patrimonialismo estamental, onde um grupo, dentro da administração pública, praticamente se apropria da máquina administrativa, formando uma “casta”, que faz as suas manipulações financeiras, de concessão pública de atividade, nas atividades de controle do crédito, de consumo, e até produção privilegiada. Advém uma acomodação com bases em burocracia e não há uma mudança estrutural, sendo difícil alguma alteração neste sentido. As atividades desta “casta”, que na forma estamental, se apropria da administração pública, acabam tendo competência sobre várias atividades, conforme já exemplificado, que vão da gestão direta até à regulamentação material da economia.

Outra característica da administração pública, que necessariamente deve ser abordada é que no país, desde os tempos do Brasil colônia, não há a cultura de valorização da meritocracia. Sendo comum sua substituição por outras formas de compensação: favores, apadrinhamentos, conchavos, pois a administração pública sempre foi considerada uma “*longa manus*” das atividades do “rei”, e não organizada racionalmente e de forma impessoal. Nesta parte da história, realça Nucci (2015, p. 09-10), a meritocracia, que deveria existir, na administração pública foi substituída pelas citadas trocas de favores e conchavos palacianos, já que o ofício público era considerado como pertencente ao rei, e a própria Coroa chegou a vender cargos.

Daí já podemos observar os prejuízos que este comportamento, que deu base a práticas corruptivas, trouxe para a história brasileira. E, atualmente, estamos diante praticamente do mesmo sistema. Ressalta-se que muitas nomeações políticas a cargos importantes advêm de trocas de favores, subserviência palaciana, esperteza nos relacionamentos e as sempre conhecidas “amizades” de mão dupla.

Acontece um generalizado “dá cá, toma lá”. Tornou-se uma tradição brasileira o oferecimento de vantagens indevidas a servidores públicos, sendo até mesmo marginalizado quem não aceita suborno. Isso traz como principal consequência o cometimento de práticas corruptivas no interior da Administração Pública.

Atualmente, o patrimonialismo que acontece no Brasil, é nominado como sendo contemporâneo, possuindo no Estado, o seu sustentáculo, pois ele se realiza conectado com outros agentes societários, os agentes do Estado que acabam se vinculando a interesses privados. Exemplifica Domingues (2012, p. 159-160), que esta forma de patrimonialismo contemporâneo, que está acontecendo no país dando ensejo a práticas de corrupção, ocorre na vinculação entre os interesses privados do indivíduo isolado que suborna o guarda de trânsito, como também com relação à grande empresa que se articula a parlamentares e a ministérios. Da mesma forma, passa pelo financiamento de campanhas eleitorais, e também nas situações onde as posições e os cargos estatais acabam sendo tomados como objeto de posse privada de seus ocupantes.

Assim, ao abordar práticas corruptivas que acontecem nesta realidade, está-se referindo ao mau uso de recursos públicos bem como à prática de imoralidades. Partindo da adoção do conceito weberiano, já estudado, que explica o que é o patrimonialismo, este passa a ser foco analítico para o problema da corrupção. Ou seja, a problemática situação de não se adotar códigos racionais de gestão, que é a principal característica da administração pública considerada moderna, não foi adotada pelo Brasil. Adotou-se historicamente quadros administrativos que são baseados na tradição e em quadros pessoais.

Conforme Nascimento (2014, p. 75-76), no modelo patrimonialista de Estado, que é inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção passa a ser um tipo de prática cotidiana. A tradição patrimonialista descreve a questão da corrupção como sintoma do mesmo diagnóstico: a promiscuidade que existe entre a esfera privada e a pública. Nesse sentido, o público passa a ser invadido pelos vícios da esfera privada, enquanto essa se apropria do Estado para o uso como ente “dominado” e controlado por interesses de poucos.

Destaca-se a importância da separação da esfera do serviço público do âmbito da vantagem pessoal, pois ocasiona a concretização de um princípio geral, constituindo o estado de direito liberal, que é o princípio da separação entre as esferas pública e privada, a separação entre Estado e sociedade. Salientam Greco e Teixeira (2017, p. 29) que essa distinção é fundamental e não pode ser uma via de mão única. Para os referidos, é considerada problemática a intervenção do Estado em assuntos privados, da mesma forma o inverso: a interferência do privado na realização de tarefas públicas.

Ao se tratar da corrupção, a partir de atos dentro da administração pública, em decorrência da administração que não segue moldes impessoais e racionais, mas é pessoal e de estamento, observa-se que sempre, dentre os seus efeitos negativos, haverá um direito social não atendido.

Gabardo (2011, p. 139) reitera que os efeitos da corrupção sobre a atuação estatal e a sociedade são sentidos por todos. Geralmente se fala em novos meios de controle de recursos públicos, processos judiciais visando combater atos corruptos que são evasivos. Nesta senda, as implicações ocasionadas não são mensuradas tão somente em consequências pecuniárias ou de condutas a serem suportadas pelo Estado. Percebe-se ainda, que da corrupção temos consequências abstratas e imensuráveis.

E Garcia (2013, p. 68) argumenta ainda, que o agente público, que é corrupto apesar de exercer suas funções no âmbito de uma estrutura organizacional destinada à consecução do bem comum, desvia-se dos seus propósitos originais e passa a atuar em prol de um interesse privado. É aquele que, a um só tempo, propicia uma vantagem indevida para si próprio e enseja um benefício para o particular que compactuou com a prática corrupta.

O que é muito importante ressaltar, e confirma o presente estudo, citando Cunha (2014, p. 46), que embasa essa argumentação, é que, justamente, nas culturas onde não há uma separação clara entre as esferas pública e privada, no que diz respeito aos titulares de cargos públicos, ou nas culturas onde estes se veem como proprietários dos poderes a eles associados, e não meros detentores de uma autoridade delegada, tenderão a ter mais corrupção.

Conforme apresentado, o patrimonialismo tem origem, desde a colonização de nosso país. Refletiu a organização estatal de Portugal, para com suas colônias. Não se respeitou a separação

entre o que é considerado público e o que é privado. Da mesma forma, os quadros pessoais da administração pública eram formados por apadrinhados do senhor, eram pessoais e não havia valorização da meritocracia. A história de nossa administração pública, em seu modelo patrimonial, não adotou, ou se houve, pouco respeitou, as determinações legais que dessem uma roupagem de gestão pública em moldes racionais, com disciplina e organização impessoal, nos moldes idealizados por Max Weber.

Deve ser abolida a concepção de que a coisa pública não é de ninguém. Tal concepção é consequência da ignorância popular: povo ignorante não se insurge contra o agente corrupto. Conforme Garcia (2013, p. 58-68), o agente corrupto desvia recursos públicos e os afasta das políticas de concreção da cidadania. O povo acaba ficando mais ignorante e dependente daquele que o lesou, sendo incapaz de romper o ciclo – quando muito, logra alterar os “personagens”.

Daí a necessidade de se adotar códigos de ética pública, para justamente evitar esta confusão entre o que é público e privado, reflexo de nossa cultura patrimonialista, que foi adotada em nossa administração pública, historicamente. Ponto que vamos abordar a seguir.

4 O REFLEXO DO PATRIMONIALISMO A PARTIR DAS RECENTES DENÚNCIAS DE CORRUPÇÃO NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Feitas as considerações acerca de atos corruptivos, o próximo ponto abordado neste item são os casos práticos de corrupção, especificamente aquele recentemente noticiado no Ministério da Educação.

Em conversa gravada obtida pela Folha de São Paulo, o ministro da Educação, Milton Ribeiro, afirma que o governo federal prioriza prefeituras cujos pedidos de liberação de verba foram negociados por dois pastores que não têm cargo e atuam em um esquema informal de obtenção de verbas do Ministério da Educação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022).

Na reunião dentro do Ministério da Educação, o Ministro Milton Ribeiro falava sobre o orçamento da pasta, cortes de recursos da educação e a liberação de dinheiro para essas obras na presença de prefeitos, lideranças do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e dos pastores Gilmar e Arilton (G1, 2022).

O Ministro aduz que a liberação prioritária de recursos federais para obras de creches, escolas, quadras ou para compra de equipamentos de tecnologia aos pastores atende a uma solicitação do presidente da República, Jair Bolsonaro, afirmando que “foi um pedido especial que o presidente da República fez para mim sobre a questão do [pastor] Gilmar”.

Outrossim, segundo o áudio divulgado pela Folha de São Paulo (2022), justificou o Ministro Milton Ribeiro "Porque a minha prioridade é atender primeiro os municípios que mais precisam e, em segundo, atender a todos os que são amigos do pastor Gilmar".

Milton Ribeiro também indica haver uma contrapartida à liberação de recursos da pasta. "Então o apoio que a gente pede não é segredo, isso pode ser [inaudível] é apoio sobre construção das igrejas" (FOLHA DE SÃO PAULO, 2022).

Os recursos são públicos e geridos pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), órgão do Ministério da Educação controlado por políticos que integram a base aliada do governo.

Observa-se a partir do relatado caso, que o Brasil não respeita, ou pouco adotou, essa forma racional de gestão idealizada por Weber. Historicamente, como demonstrado, a gestão pública brasileira foi baseada no patrimonialismo, que tem como fundamento não a racionalidade de gestão, mas a tradição. Vivendo-se numa realidade onde ocorre a “confusão” entre o público e o privado, é justamente essa realidade que potencializa a ocorrência de práticas corruptivas.

Uma das mais importantes características, na criação do Estado Moderno, é a separação entre público e privado. Essa concepção surgiu na Europa Ocidental com o pensamento liberal e teve em Max Weber o seu maior teórico. Tal modelo está presente na totalidade dos países europeus e nas Américas, e, da mesma forma, em outras partes do mundo. Conforme ressalta Leal (2013, p. 48), um dos elementos essenciais na constituição do Estado Moderno e Contemporâneo, tomando por base a perspectiva de Max Weber, foi justamente a formação de uma administração burocrática idealizada em moldes racionais.

Weber (2009, p. 142) idealizou a forma de um quadro administrativo que seja burocrático. Este quadro deverá, principalmente, aderir à legalidade, baseado em ideias que devem estar entrelaçadas entre si, quais sejam: a de que todo direito deve ser estatuído de modo racional, tanto referente a fins como a valores, ou até a ambas as coisas, através de um pacto ou de imposição. Para ele, o direito é um conjunto de *regras abstratas*, que normalmente são estatuídas com determinadas intenções. Administração é justamente este cuidado, que é racional, de interesses que estão previstos pelas ordens da associação, dentro dos limites das normas jurídicas e conforme os princípios que estão indicados de forma geral.

Neste modelo racional de gestão, quem ordena o faz obedecendo às disposições impessoais que orientam as suas disposições, e quem obedece, o faz como membro da associação e somente obedece ao direito. Então, na administração a ideia aplicada é a de que os membros da associação, quando obedecem não estão obedecendo disposições pessoais de

nenhum senhor, como acontece no patrimonialismo, por exemplo. Mas, quando obedecem, neste modelo racional, idealizado por Weber, estão obedecendo àquelas ordens que são legais e impessoais. Estão obrigados somente à obediência dentro de uma competência que é objetiva e que é racionalmente limitada. São ordens legais e abstratas.

Com estas disposições racionais de gestão pública, os envolvidos na administração pública devem obedecer ao que está determinado legalmente, pois é ela quem dá toda a legitimidade na administração. Leal (2013, p. 48-49) observa que, neste modelo, o poder político ganhou um caráter racional, uma vez que a crença na legalidade das ordens que são emanadas e na legalidade da competência dos indivíduos escolhidos para exercê-lo, tem uma qualidade diferente do que ocorre na crença da tradição ou do carisma. Então, é a própria racionalidade, inerente à forma jurídica que proporciona legitimidade àquele poder político, que é exercido de forma legal.

Weber (2009, p. 143) idealizou também o que ele chamou de *categorias fundamentais da dominação racional*. Para ele, quando as funções são exercidas, ficam dentro de um exercício contínuo, que está vinculado a determinadas regras, e dentro de uma determinada competência. O exercício organizado dessa função é chamado de *autoridade institucional*. Nela estão juntas o princípio da *hierarquia oficial*, que é a organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional, como também o direito de apelação ou reclamação dos subordinados aos superiores. As regras as quais se procede são as regras técnicas e as normas. E, para aplicação dessas ideias, com o objetivo de atingir racionalidade plena, é necessário, em ambos os casos, uma qualificação profissional. Assim, somente os que podem comprovar uma especialização profissional podem ser aceitos como funcionários.

Nesta racionalidade administrativa, idealizada pelo referido, aplica-se também o *Princípio da Separação Absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e de produção*. Isso significa que os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e de produção. Eles os recebem em espécie ou em dinheiro e possuem responsabilidade contábil. Nesta proposta vê-se a separação entre o que é público e o que é considerado privado, aplicando-se o princípio da separação absoluta entre o patrimônio (ou capital) da instituição (empresa) e o patrimônio privado (da gestão patrimonial), como também entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários. E, para atingir a racionalidade plena, deve ser aplicado também o *princípio da documentação dos processos administrativos*, mesmo nas situações em que a prática seja a discussão oral. Isso significa dizer que, pelo menos, as

considerações preliminares e requisitos, como também as decisões, disposições e ordenações finais de todas as espécies, devem estar estabelecidos por escrito.

Finalmente, para Weber (2009, p. 144), o tipo mais puro de dominação legal é aquele que se exerce por meio de um *quadro administrativo burocrático*. O conjunto do quadro administrativo deverá ser composto de funcionários individuais que são pessoalmente livres, e que obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo. Esse quadro administrativo será nomeado e não eleito. Obedecerá uma hierarquia rigorosa de cargos que possuem competências funcionais que são fixas, de acordo com um *contrato*, seguindo a livre seleção, com base na qualificação profissional. No caso mais racional, essa qualificação é verificada mediante prova e certificada por diploma. Serão remunerados por salários fixos e em dinheiro. Na maioria dos casos com direito à aposentadoria. Exercem sua profissão como sendo a única ou principal atividade. Têm perspectiva de ocorrer progressão na carreira, por tempo de serviço ou eficiência, ou por ambas as coisas. Trabalham em separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo. Estão sujeitos a um sistema que é rigoroso e homogêneo de disciplina e de controle de serviço.

O Estado Moderno é uma das principais criações originais do Ocidente. No contexto europeu que se formou após as invasões bárbaras, que provocaram a dissolução do Império Romano, estruturou-se uma sociedade gerida por um aparelho político amplamente descentralizado. Conforme Paim (2015, p. 17), uma das principais características do Estado Moderno e Contemporâneo é a existência de uma administração burocrática, concebida em moldes racionais. Essa substituição ocorreu no Ocidente, alterando, paulatinamente, um funcionamento que não era especializado, por um funcionalismo politicamente orientado e treinado com base em regulamentos legais e racionais.

Partindo dessas ideias, que fundamentaram a gestão pública, nos principais países da Europa, com base na legalidade, nos moldes racionais e burocráticos que temos hoje, observa Domingues (2012, p. 158) que, nesta ideia, o patrimônio estatal, que agora é público, está separado de seus governantes e funcionários. Ideia que se contrapõe à uma visão patrimonialista do Estado, em que as posições e cargos devem ser naturalmente explorados por governos e por funcionários, sem distinção entre os recursos privados e os do Estado. Os recursos também advinham da exploração daquelas posições e cargos em que o trabalho não exigia muito esforço, embora lhes permitisse extrair várias benesses pessoais.

Ressalta Leal (2013, p. 48) que pelo modelo racional de Max Weber, as ordens estatais são manifestações do poder político, por isso possuem caráter racional. O Poder deve ser moldado por uma forma de racionalidade, que é a lei. A Legalidade é quem garante a qualidade

formal da administração do Poder e da Administração Pública, com base em princípios, visando com isso à segurança social.

Para combater o mal da corrupção e alcançar a boa administração pública, necessário se faz estabelecer, em regulamentos, disposições de comportamentos que sejam considerados éticos que devem ser adotados na esfera pública e também na esfera privada.

5 CONCLUSÃO

A corrupção ocorre desde o início da história nacional, como também aconteceu praticamente em todos os momentos históricos, inclusive durante os anos de Ditadura Militar. Observamos que neste período histórico, devido à imposição de censura, não acesso às informações de sua ocorrência, situações que somente vinham a ser publicizadas com “dribles” na censura, pela imprensa.

Devem ser abolidas pela sociedade, concepções de que o que é público não é de ninguém. Da mesma forma, estão superadas as concepções que argumentam que aqueles que se relacionam com a administração pública e que não praticaram atos de corrupção ficarão em uma posição de inferioridade, entendimento aplicado a situações de competição, principalmente referente a licitações públicas. Conforme Garcia (2013, p. 69) o argumento, falacioso, era no sentido de que, se, os competidores não usassem de práticas corruptivas, ficariam prejudicados e até mesmo, eram excluídos da própria competição. Cita como exemplo, um órgão público cujos agentes fraudam com frequência suas licitações, ou que exigem um percentual do objeto do contrato para sua adjudicação: essas situações somente permitirão que o certame seja vencido por alguma empresa que se ajuste ao esquema de corrupção. O que acontece, é que o contratante, que fora beneficiado pelos atos de corrupção, muitas vezes, deixará de cumprir os requisitos técnicos que são exigidos para o caso e não irá realizar a melhor prestação. O custo da corrupção deverá ser transferido para a execução do contrato, o que terá como consequência a prestação com quantidade ou qualidade inferior ao que foi contratado.

O patrimonialismo, certamente, pode ser considerado uma das causas históricas da corrupção na Administração Pública nacional. Não existe neste modelo a adoção de códigos legais e racionais na gestão pública, impera a tradição, onde há o senhor e os demais companheiros (se assemelhando ao papel de súditos) que devem favores e obediência a ele, que detém o poder político e econômico. Dessa forma, a corrupção se apresenta como condutas que degradam o interesse público em prol do privado.

Em nosso país o patrimonialismo é caracterizado principalmente pela pessoalidade nos quadros de administração pública, pela confusão entre o que é público e o que é considerado privado. Analisando a realidade brasileira, existe o patrimonialismo na sua forma de estamento burocrático, onde uma “casta” de funcionários e pessoas que possuem o poder de mando, se apropriam dos cargos, monopolizam as decisões referente aos aspectos mais relevantes, à gestão pública, e até sobre a economia. Outro aspecto que caracteriza negativamente a administração pública brasileira é que culturalmente, não se estimulou a meritocracia.

REFERÊNCIAS

BAUTISTA, Oscar Diego. *Ética pública y buen gobierno: fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2009.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre o poder público e as relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

CORTINA, Adela. *Hasta um pueblo de demônios: ética pública y sociedade*. Madrid, España: Santillana/Taurus, 1998.

CUNHA, Ary Ferreira da. Causas e consequências da corrupção: uma breve introdução jurídico-econômica. In: CUNHA, Ary Ferreira (Coord.). *IV Congresso de Direito Fiscal*. Porto: Quid Juris Sociedade, 2014.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e Neopatrimonialismo. In: AVRITZER, I. et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

DROIT – FINANCES (droit-finances.commentcamarche.net). *La corruption : définition et sanctions*. Março de 2016. Disponível em: <<http://droit-finances.commentcamarche.net/contents/1320-la-corruption-definition-et-sanctions>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

ETZIONI, Amitai. *Capital corruption: the new attack on American democracy*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1984.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Ministro da Educação diz priorizar amigos de pastor a pedido de Bolsonaro; ouça áudio*. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/03/ministro-da-educacao-diz-priorizar-amigos-de-pastor-a-pedido-de-bolsonaro-ouca-audio.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2022.

GABARDO, E.; REIS, L. E. O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento. In: SILVEIRA, R. D. da; CASTRO, R. A. P. de. (Org.). *Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. *Improbidade administrativa*. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GÓMES, Santiago Roura. Alguns aspectos-chave do combate à corrupção na Administração Pública. In: MENDES, G.F.; BRANCO, P.G.G. *V Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública - Tendências da Administração Pública- Escola de Administração de Brasília – IDP*. Série IDP Eventos. Brasília, 2016.

GRECO FILHO, V.; RASSI, J. D. *O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade das Pessoas Jurídicas (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013): atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015*. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRECO, L.; TEIXEIRA, A. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: LEITE, A.; TEIXEIRA, A. (Orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

G1. *Ministro da Educação diz em áudio que, a pedido de Bolsonaro, repassa verba a municípios indicados por pastores*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/22/ministro-diz-em-audio-que-a-pedido-de-bolsonaro-repassa-verba-a-municipios-indicados-por-pastores.ghtml>. Acesso em: 18 abr 2022.

JAIN, Arvind K. *Corruption: a review*. Journal of Economic Surveys. Volume 15, Issue 1, February 2001. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-6419.00133/epdf>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações ente Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LOPES, José Mouraz. *O espectro da corrupção*. Coimbra, Portugal: Almedina, 2011.

MILESKI, Helio Saul. *O Estado contemporâneo e a corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do. O controle da corrupção no Brasil e a Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. In: _____. *Lei Anticorrupção empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NOLAN, Lord. Normas de Conduta para a vida pública. *Cadernos ENAP*, Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Normas de conduta para a vida pública. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/cad12.pdf/a9405ff4-494d-402c-b864-1012813771c2>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Corrupção e anticorrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PAIM, Antonio (Org.). *O patrimonialismo brasileiro em foco*. Campinas: VIDE, 2015.

PÉREZ, Jesús Gonzáles. *Corrupción, ética y moral em las administraciones públicas*. 2. ed. España: Thomson Reuters, 2014.

PETRELLUZZI, M. V.; JUNIOR RIZEK, R. N. *Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PORTO, J. P.; MENINO, M. 2014. *Definición de corrupción*. Disponível em: <<http://definicion.de/corruptcion>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

PORTUGAL. Diário da República – I – Série B. Nº 64, 17-3-1993. Páginas: 1272- 1273. Disponível em: <https://www.isa.ulisboa.pt/files/daf/nrh/pub/docs/enquadramento-legal/18_93.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017.

SILA, Jorge da. *Criminologia Crítica: Segurança Pública e Polícia*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SIMÃO NETO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática: de acordo com a Lei nº 12.846 de 01 de agosto de 2013, com a lei complementar nº 135 de junho de 2010: Ficha Limpa*. 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2014.

THE WORLD BANK GROUP. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank . Poverty Reduction and Economic Management The World Bank*. September 1997. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009 (reimpressão).