

Corrupção no Brasil e estratégias de combate¹

Vitória Marques Lorente

Bacharela em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Trabalhou como pesquisadora na ONG Transparência Brasil e é associada da Kroll Associates do Brasil Ltda.

Resumo: O artigo que se segue teve como objetivo analisar como a corrupção está presente no Brasil e como tem funcionado o seu combate nos últimos anos. A pesquisa se baseou na análise de literatura e de matérias jornalísticas. Analisamos as características que tornam uma pessoa corrupta, buscamos compreender traços característicos do Brasil que influenciam a corrupção, estudamos o combate à corrupção em um Estado democrático de Direito e no Brasil, bem como as medidas adotadas pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo como estratégia de combate a corrupção. Concluímos que, a despeito de traços históricos que influenciam a corrupção no Brasil, as instituições burocráticas têm tido papel de destaque no combate. No entanto, a distância do cidadão para com o Estado e as desigualdades presentes na sociedade se mantêm como um impasse nessa luta.

Palavras-chave: Corrupção. Patrimonialismo. Combate à corrupção. Controladoria-Geral do Município de São Paulo. Tolerância à corrupção.

Sumário: Introdução – **1** O comportamento dos homens corruptos – **1.1** As fraquezas da natureza humana – **1.2** Todos os homens são corruptíveis – **1.3** Conclusões – **2** A corrupção no Brasil – **2.1** Influências ibéricas sobre o Estado e a sociedade no Brasil – **2.2** Breve histórico da corrupção nos governos brasileiros – **2.3** A tolerância à corrupção e a falta de participação cidadã – **2.4** Conclusões – **3** Controlando a corrupção no estado democrático de direito – **3.1** Controlando a corrupção no Brasil – **3.2** Conclusões – **4** Estudo de caso: a Controladoria-Geral do Município de São Paulo como estratégia de combate à corrupção – **4.1** Prevenção à corrupção – **4.2** Controle das práticas das instituições e de seus agentes – **4.3** Punição dos envolvidos e ressarcimento aos cofres públicos – **4.4** Conclusões – **5** Considerações finais – Referências

Introdução

O artigo se inicia com a preocupação já no primeiro tópico de eliminar quaisquer preconceitos sobre quem pratica atos de corrupção. Mostramos as razões pelas quais qualquer pessoa, independentemente de gênero, etnia, partido e ideologia, é

¹ Artigo oriundo de Iniciação Científica premiada como Melhor Trabalho em Ciência Política em 2015 pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. A Iniciação Científica que deu origem a este artigo foi fomentada pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-CEPE) e desenvolvida por Vitória Marques Lorente sob orientação de Vera Lucia Michalany Chaia, professora associada da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1991) e livre-docente pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000).

capaz de escolher entre lesar ou não o bem público. Inserimos na análise a maneira como um ambiente no qual as pessoas se consideram desiguais, ou onde há grande pressão ou oportunidade para a corrupção, pode influenciar o cometimento de fraude, mesmo que ele não seja determinante para isso.

No segundo tópico, analisamos o ambiente do Brasil e os fatores presentes na nação que influenciam a prática de corrupção. Passamos pelas desigualdades presentes na sociedade, pelo patrimonialismo herdado de Portugal, marcado pela confusão entre público e privado, pelo capitalismo orientado pelo Estado e pela distância que o Estado se encontra dos cidadãos, além de analisarmos traços culturais que toleram a corrupção, como a cordialidade e o desencantamento com a política. Reforçando a ideia do tópico anterior, passamos um raio x pela história do Brasil e seus governos, mostrando que nenhum deles saiu ileso da corrupção.

Em seguida, no terceiro tópico, estudamos medidas de combate à corrupção em um Estado democrático de direito, pautado pela separação de poderes, que é em si uma forma de evitar abuso de poder e, por conseguinte, corrupção. Acrescentadas à balança de poder, na qual os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se fiscalizam entre si, estudamos também as medidas tomadas por diversos organismos governamentais do Brasil contra a corrupção, sendo eles as comissões de ética, a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, as comissões parlamentares de inquérito, o Tribunal de Contas da União, os tribunais de Justiça, o Ministério Público, além de focarmos na sociedade civil como controladora das ações do Estado.

No último tópico, focamos as práticas adotadas pela Controladoria-Geral do Município de São Paulo em sua estratégia de combate à corrupção.

Por fim, passamos para as considerações finais. Nesse momento, concluímos com uma análise sobre como o Brasil tem trilhado o caminho contra a corrupção, com todas as suas dificuldades, e sobre os ingredientes fundamentais a serem tomados pela sociedade brasileira para que se tenha um eficiente combate à corrupção.

1 O comportamento dos homens corruptos

Human institutions [...] inherit their major problems and purposes from the general condition of man. (JENKINS, 1980, p. 5)

Neste tópico, identificamos as fraquezas da natureza humana a partir do pensamento de Montesquieu, Maquiavel e Tocqueville e a possibilidade de todos os homens se corromperem, em um processo descrito pelo criminologista Donald R. Cressey, mesmo que, em última instância, eles tenham a autonomia em dobrarem-se às fraquezas ou permanecerem fortes em seus princípios. Consideramos a atenção

à natureza humana fundamental em nossa pesquisa, pois as instituições humanas são compostas, em primeiro lugar, por homens individuais.

1.1 As fraquezas da natureza humana

[The world the same]

Prudent men are in the habit of saying – and not by chance or without basis – that he who wishes to see what is to come should observe what has already happened, because all the affairs of the world, in every age, have their individual counterparts in ancient times. The reason for this is that since they are carried on by men, who have and always have had the same passions, of necessity the same results appear. (MAQUIAVEL, 1989, p. 521)

A corrupção em uma república, em que o indivíduo é beneficiado de modo ilegítimo em detrimento do bem público, pode ser entendida como resultado das fraquezas da natureza humana. A ideia de que o patrimônio público é, sobretudo, o tesouro monetário é atual, sendo a corrupção, hoje, a subtração de dinheiro do tesouro do Estado. O significado atual da corrupção está de certa forma relacionado à concepção de corrupção dos modernos, que por sua vez a herdaram dos antigos. Na modernidade, a corrupção constituía principalmente a degradação do corpo político (Hobbes, Maquiavel), a corrosão dos alicerces de uma estrutura política, social ou mental e o declínio dos costumes (Montesquieu, Tocqueville)² – este último era também uma preocupação dos antigos (Platão, Aristóteles).³ Mesmo com suas nuances, a corrupção sempre foi entendida como a degradação de um bem coletivo, seja ele o corpo político, o costume ou o tesouro público, decorrente da falta de virtude de homens que se portam de maneira egoísta e tomada por vícios, o que é resultado das fraquezas humanas.

Os vícios que corrompem princípios e governos estão presentes em *O espírito das leis*, de Montesquieu, que, embora publicado pela primeira vez em 1748, contém elementos que se encaixam na atualidade, o que lhe confere o título de clássico. Para Montesquieu, “a corrupção de cada governo começa quase sempre pela [corrupção] dos princípios”, entre eles o da democracia, o da aristocracia e o da monarquia (2000, p. 121). Esses princípios são corrompidos por pobreza do espírito humano que não são menos perceptíveis hoje do que no século XVIII, como o desrespeito à ordem, a falta de observância às leis e o abuso de poder.

² Apesar de Tocqueville não designar a palavra corrupção para o roubo de dinheiro público, ele insere essa ideia n' *A Democracia na América*, como veremos mais adiante nesta seção.

³ Para um aprofundamento sobre o significado da corrupção na teoria política desde a Antiguidade até hoje, ver Avritzer *et al.* (2012).

O desrespeito à ordem e aos costumes surge quando se quer levar o espírito de igualdade ao extremo, corrompendo o princípio da democracia e o verdadeiro espírito de igualdade – “assim como o céu está afastado da terra, o verdadeiro espírito de igualdade o está do espírito de igualdade extrema” (MONTESQUIEU, 2000, p. 123) –, de modo que cada um procure ser igual àquele que escolheu para comandá-lo. O princípio de igualdade consiste em obedecer e comandar seus iguais e em seu extremo todos comandam ou ninguém é governado. O povo corrompe esse princípio e se corrompe quando enaltecido por seus governantes que buscam ocultar a própria corrupção, o que dá base para o desejo de extrema igualdade do povo para com seus governantes. Assim, os cidadãos afastam-se do dever de contribuir à república, para aproximarem-se do direito de por ela serem sustentados. (A sonegação de impostos e o desvio de verbas públicas para o luxo, por exemplo, são práticas decorrentes do espírito de igualdade extrema.) Quebrando-se o princípio da democracia,

A corrupção aumentará entre os corruptores e também entre os que já estão corrompidos. O povo distribuirá entre si toda a fazenda pública e, como terá unido a gestão dos negócios à sua preguiça, desejará reunir à sua pobreza os divertimentos do luxo. Mas com sua preguiça e seu luxo, terá como objetivo apenas o tesouro público.

Ninguém deverá se espantar se votos forem comprados a dinheiro. Não se pode dar muito ao povo sem retirar dele ainda mais; porém para retirar dele é necessário subverter o Estado. (MONTESQUIEU, 2000, p. 122)

Em *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, publicado pela primeira vez em 1531, Maquiavel (1989) também coloca a igualdade, além da simplicidade, como principal fator que evita a corrupção, com uma interpretação diferente daquela de Montesquieu. A Germânia, porque era contente com seus próprios recursos, não tinha muitas relações com a França, com a Espanha e com a Itália, e desse modo não aprendeu a corrupção com esses países, considerados por Maquiavel muito corruptos, e seus habitantes odiavam a desigualdade. Para eles, todos os cidadãos, nobres e plebeus, deveriam ser iguais. Os povos germânicos evitavam a “aristocracia ociosa”, que não trabalhava e vivia na luxúria através de rendimentos de suas possessões territoriais, e os homens que, além de possuírem essa fortuna, comandavam castelos e contavam com homens que lhes obedeciam, o que era comum em outros territórios. Esta “aristocracia ociosa” é apontada por Maquiavel como perigosa para as repúblicas que desejam se manter livres do mal e da corrupção (1989, p. 308).

O verdadeiro espírito de igualdade, seja no respeito à organização social, seja na vontade de justiça social, é, portanto, um dos pilares para afastar um povo da corrupção. Quando esse espírito é corrompido pelas fraquezas humanas, o povo se corrompe. Além do espírito de igualdade, outro fator que impede a corrupção de um povo é a fiel observância às leis.

A falta de observância às leis pelos governantes, para Montesquieu (2000), decorre da corrupção do princípio de aristocracia, quando os nobres têm poder arbitrário e tornam-se hereditários, quase não podendo ter moderação. O princípio da aristocracia pode manter a força,

[...] se as leis são tais que façam sentir aos nobres mais os perigos e as fadigas do comando que suas delícias; se o Estado está numa tal situação que tenha algo a temer; e que a segurança venha de dentro e a incerteza, de fora. [...] Quanto mais segurança estes Estados possuem, mais, como as águas muito tranquilas, eles estão sujeitos a se corromper. (1989, p. 125)⁴

Maquiavel (1989) explica que as leis não são suficientes para conter a corrupção, pois a boa moral também é necessária para sua observância, assim como as leis são requisitos para a manutenção da boa moral. Quando os homens se tornam maus, os costumes e as leis de outrora não são mais aplicáveis e os maus costumes corrompem qualquer lei (1989, p. 241). Maquiavel destaca que a corrupção impede que até as leis mais bem planejadas sejam seguidas e somente se, por ventura, um homem for capaz de forçar a obediência dos outros às leis, a corrupção teria fim (1989, p. 240).

O espírito de igualdade e a observância às leis estão relacionados ao respeito às limitações ao poder impostas por contratos. Esses três itens decorrem dos três princípios, cuja corrupção Montesquieu (2000) afirma que inicia a corrupção dos governos, que são, respectivamente, o princípio da democracia, o princípio da aristocracia e o princípio da monarquia.

O princípio da monarquia é o último dos princípios de Montesquieu sobre o qual discorreremos nesta seção. O resultado da corrupção do princípio da monarquia é o abuso de poder pelos governantes, de acordo com Montesquieu (2000). Corrompido seu princípio de monarquia, o príncipe mais transforma as ordens do que as segue, suprime prerrogativas de corpos ou privilégios de cidades e relaciona

⁴ As eleições em governos democráticos podem ser entendidas como fontes de incerteza e insegurança, sendo mecanismos de “*accountability* vertical”, conforme O’Donnel (1998), pois “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte” (1998, p. 28). O autor ressalta, porém, que não está claro até que ponto as eleições são efetivas como mecanismos de *accountability* vertical. “Przeworski e Stokes (1995) argumentam, de um lado, que ‘as instituições democráticas não contêm mecanismos de reforço de representação prospectiva’ e, de outro, que ‘a votação retrospectiva, que toma informações apenas no desempenho passado do candidato não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente’” (O’DONNEL, 1998, p. 29). Em contrapartida, Ferraz e Finan (2011) concluem, após apresentarem evidências empíricas com base em relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União, que no Brasil a possibilidade de reeleição disciplina políticos mandatários e controla seus comportamentos *rent-seeking*. Podemos interpretar Montesquieu como descrente sobre o papel das eleições; ele argumenta que, quando o povo de Roma obteve o direito de participar das magistraturas patricias, em vez de eleger os plebeus, continuou a sempre eleger patricios (1989, p. 130).

tudo unicamente a si, chamando “Estado à sua capital, capital à sua corte, e corte à sua única pessoa” (MONTESQUIEU, 2000, p. 126). O abuso de poder pelo governante coloca sua honra em contradição com suas honrarias; e sua vaidade causa dolo ao bem público:

O princípio da monarquia corrompe-se quando almas particularmente covardes tiram sua vaidade da grandeza que poderia existir em sua servidão; e quando acreditam que o que fez com que se deva tudo ao príncipe faz com que nada se deva à pátria. (MONTESQUIEU, 2000, p. 126)

A honestidade dá lugar à corrupção nos governos quando a falta de virtude humana inverte a lógica republicana, quando a cultura do governante e de seu povo é a crença de que o direito de cada sujeito ser sustentado pela república é mais forte do que o dever de a ela contribuir. Montesquieu (2000, p. 132) urge que em grandes repúblicas, onde são grandes as fortunas administradas por um cidadão, pequena é a moderação de seu espírito. O bem comum é pouco percebido e, em consequência, sacrificado por interesses que se individualizam; o homem sente que pode ser feliz e poderoso sem sua pátria, ou então sobre suas ruínas.

Mais focado na corrupção como apropriação indevida do bem público, em *Democracia na América*, Tocqueville (2005) analisa a corrupção e os vícios dos governantes na democracia e seus efeitos sobre a moralidade pública. A ambição e a inveja são vícios que levam os governantes a enriquecerem às custas da república. Em uma democracia, segundo Tocqueville, a grandeza dos governantes é atribuída pelos cidadãos a intrigas vis e manobras culposas, em parte porque atribuí-la a talentos e virtudes seria confessar que os governantes são mais hábeis que outros cidadãos, mas certamente responsabilizar os vícios pela elevação dos governantes não seria errôneo. Possuindo os homens de Estado nas democracias ainda fortuna por fazer, ao contrário das aristocracias, os líderes das democracias mostram-se corruptos e exercem uma ação indireta sobre a consciência pública, servindo como exemplo de conquista de sucesso através do roubo do tesouro público, o que Tocqueville julga temível.

[...] roubar o tesouro público ou vender a preço de dinheiro os favores do Estado, é coisa que o primeiro miserável compreende e pode gabar-se de fazer igual, chegando sua vez.

O que se deve temer, por sinal, não é tanto a vista da imoralidade dos grandes quanto a da imoralidade que conduz à grandeza. Na democracia, os simples cidadãos vêem um homem que sai de entre eles e que alcança em poucos anos a riqueza e o poder; esse espetáculo provoca sua surpresa e inveja; procuram saber como aquele que ontem era igual a eles vê-se hoje investido do direito de dirigi-los. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 257)

Como “o amor pela pátria tudo corrige” (MONTESQUIEU, 2000, p. 128), Montesquieu e Maquiavel concordam que somente a bondade é capaz de evitar a corrupção dos governos. Concluímos na sequência, portanto, que as fraquezas e os vícios humanos, ao contrário, são os principais causadores da corrupção. Para Montesquieu, se a corrupção dos princípios do governo corrompe o Estado, a bondade que mantém tais princípios sadios, por outro lado, impede a corrupção do Estado, pois “a força do princípio carrega tudo” (2000, p. 128). Na mesma linha, Maquiavel afirma:

Truly, where this goodness does not exist, nothing good can be expected [...]. In Germany this goodness and this religion are still important among the people. Those qualities enable many republics to exist there in freedom and to observe their laws so well that nobody outside or inside the cities dares to try to master them. (1989, p. 307)

A bondade dos homens, no entanto, é facilmente corrompida, de acordo com Maquiavel. Os homens, para ele, são capazes de assumir uma natureza completamente diferente, abandonando a boa moral e se entregando aos vícios (1989, p. 285). Portanto, Maquiavel afirma que o legislador deve assumir que os homens são maus e agem com fraqueza de espírito sempre que têm oportunidade (1989, p. 201). Pettit sugere duas interpretações para essa afirmação de Maquiavel, sendo a primeira que as pessoas no poder são inevitavelmente corruptas e a segunda que as pessoas no poder não são inevitavelmente corruptas, mas todas são inerentemente corruptíveis, pois não há certeza se todas continuariam a realizar decisões apropriadas, mesmo que já tenham o feito no passado (1997, p. 210-211). A segunda interpretação, que consideramos mais plausível, possibilita que tracemos modelos de instituições de meio-termo, não para pessoas totalmente boas nem para pessoas completamente corruptas, mas para aquelas inerentemente corruptíveis, que podem ser boas e simultaneamente sujeitas às fraquezas humanas. Esse modelo de instituição deve funcionar melhor, pois abrange tanto os agentes corruptos como os não corruptos (PETTIT, 1997, p. 211).

1.2 Todos os homens são corruptíveis

Men cannot be splendidly wicked or perfectly good.
(MAQUIAVEL, 1989, p. 255)

Maquiavel entendia que a natureza humana, não podendo ser esplendorosamente má nem perfeitamente boa, está sujeita tanto à bondade como à maldade. A possibilidade de sujeição de todos os homens à maldade, às fraquezas humanas e

à corrupção de seus princípios nos leva a buscar uma compreensão melhor sobre o processo que envolve os homens que se tornam corruptos. Nessa seção, procuramos, mais especificamente, entender o que conduz os homens a se apropriarem ilegitimamente de bens de outrem, aproveitando-se da confiança neles depositada.

Uma teoria que nos ajuda a entender esse processo foi publicada por Donald Cressey em 1953, após uma série de entrevistas com prisioneiros dos Estados Unidos condenados por fraude, em seu livro *Other people's money: study in the social psychology of embezzlement*, Cressey identificou três elementos essenciais para a fraude em todos os prisioneiros que a cometeram quando em um cargo no qual possuíam certa margem de confiança para tomar decisões, mesmo que tenham assumido esse papel sem intenções criminosas. Os três elementos essenciais para um indivíduo cometer o que o autor chama “violação da confiança financeira”⁵ são sua percepção de um problema que não pode ser compartilhado socialmente, seu conhecimento da oportunidade da resolução desse problema através da violação da confiança financeira e sua racionalização que torna a fraude aceitável ao fraudador e que o permita minimizar o conflito existente entre seus valores e sua ação. Segundo Cressey, a ausência de qualquer destes elementos teria evitado a fraude. Inspirada por Donald Cressey, a obra de Albrecht *et al.* (2009), *Fraud examination*, refletiu sobre alguns pontos do triângulo da fraude, nos auxiliando a entendê-lo melhor.

Na modernidade, a corrupção se orienta por concepções da política em cujo núcleo estão ideias como as de contrato (AVRITZER *et al.*, 2012, p. 15). A violação da confiança de Cressey é também uma quebra de contrato, em que as ações da parte contratada não correspondem com as expectativas da parte contratante. O conceito do “homem contratual” e do seu comportamento oportunista desenvolvido por Oliver E. Williamson (1985) no campo dos custos de transação da economia se mostrou de grande relevância para a melhor compreensão da quebra de contrato com dolo e da face da oportunidade do triângulo de Cressey.

A seguir, separamos nossas análises entre as três faces do triângulo de Cressey, problema, oportunidade e racionalização, a fim de facilitar o entendimento. Albrecht *et al.* (2009) sugerem que o triângulo da fraude de Cressey seja visto, para fins analíticos, como o triângulo do fogo, que contém combustível, comburente e calor. Para o fogo ocorrer, são essenciais os três elementos. A menor quantidade de um deles, entretanto, pode ser superada com a maior quantidade dos outros dois. Assim também acontece com a fraude.

No final dessa seção, buscaremos entender o recrutamento para a fraude a partir de percepções de poder e, depois, concluímos por que todos os homens são corruptíveis, a partir das análises feitas.

⁵ Cressey escolhe trabalhar com o termo “violação da confiança financeira” (*financial trust violation*), pois se trata de uma ação que viola o conjunto de ações esperados a uma pessoa possui em seu cargo uma margem de confiança para agir sem causar dolo ao empregador, cliente ou parceiro.

Problema

Primeiramente, exploremos o conceito de Cressey sobre a percepção de um problema que não pode ser compartilhado socialmente. A percepção, como ressaltavam Albrecht *et al.* (2009), é exclusiva de cada indivíduo: algo pode representar um problema para uma pessoa e, ao mesmo tempo, não constituir uma dificuldade para outra. A impossibilidade de dividir o problema socialmente vem da vergonha de torná-lo público ou do orgulho que não permite o pedido de ajuda a terceiros (CRESSEY, 1953). De acordo com Cressey (1953, p. 75), este tipo de problema é causado pela contradição entre a conduta esperada de alguém de confiança (evitar estilo de vida turbulento; manter posição “invejável” e inspiradora na comunidade) e sua obrigação de fidelidade financeira. Quando há um problema que desafia a busca ou a manutenção de status social de um indivíduo e que pode ser solucionado com a violação da confiança, ele se depara com um dilema em que deve escolher entre deixar de lado o que ele percebe como sua reputação ou quebrar a fidelidade no trato dos bens dos outros.

Problemas de cunho financeiro, como ganância, estilo de vida além do que é possível arcar honestamente, contas altas e dívidas, pouco crédito, perdas financeiras e necessidades financeiras não esperadas; e pressões relacionadas a vícios, como jogos, drogas, álcool e relacionamentos extraconjugais caros, envolvem aproximadamente 95% das fraudes (ALBRECHT *et al.*, 2009, p. 35). Problemas relacionados ao trabalho também motivam fraudes, como sensação de insatisfação ou de baixo reconhecimento com o trabalho, medo de perder o emprego, ambição de uma promoção e percepção de que o salário é incompativelmente baixo com relação ao volume de trabalho (ALBRECHT *et al.*, 2009, p. 37).

Consciente de um problema, o indivíduo necessita desejar solucioná-lo e estar ciente de que a violação criminal da confiança financeira pode representar a solução esperada, para que ocorra uma fraude.

Oportunidade

A percepção de que o cargo ocupado, no qual é atribuída ao indivíduo empossado uma confiança com relação a questões financeiras, traz a oportunidade de resolução do problema é outro fator necessário para que esta confiança seja violada, de acordo com o triângulo da fraude de Cressey. Esse conhecimento decorre da habilidade técnica para cometer a violação da confiança financeira, além da informação geral, como aquela transmitida por jornais em matérias de escândalos de corrupção e fraude, que permite que os indivíduos saibam que sua posição de confiança oferece uma oportunidade para resolução de um problema (CRESSEY, 1953, p. 79). É extremamente comum em nossa cultura escândalos de corrupção que envolvem agentes políticos e públicos atingirem a opinião e a comoção pública (por isso

mesmo constituem escândalos⁶), assim é esperado que todos os que assumam tais cargos de agência estejam cientes sobre a oportunidade de violação da confiança e, em casos mais graves, é esperado que os agentes ajam dessa forma.

Retomemos a compreensão da corrupção na modernidade em torno de ideias como as de contrato (AVRITZER *et al.*, p. 15). O contrato se dá quando “um indivíduo, um grupo ou uma organização, que tem poder específico, delega, por meio de um contrato, responsabilidades a um outro indivíduo, grupo ou organização” (ARAÚJO; SANCHEZ, 2005, p. 157). Há três casos emblemáticos da relação agente-titular que, nesta pesquisa, nos interessam: políticos-cidadãos; empresários-Estado; funcionário público-governo (PRZEWORSKI, 1996, p. 23).

O chamado *problema de delegação* atinge os contratos, na medida em que o agente tem vantagem em relação ao titular, porque há assimetria de informação em favor do agente, ou uma margem de confiança em seu cargo, e a consequente possibilidade de o agente apresentar um comportamento prejudicial ao titular (ARAÚJO E SANCHEZ, 2005, p. 158). Esse comportamento que resulta em dolo à outra parte do contrato é o comportamento oportunista do *homem contratual*, de Oliver E. Williamson (1985). Para o autor, o homem contratual tem uma racionalidade limitada,⁷ ou seja, é orientado pela maximização autointeressada, mas não alcança a plena racionalidade devido aos limites a ela colocados por instituições. O ambiente do homem contratual é um campo incerto, que provê informações incompletas, por exemplo, os ambientes hierarquizados da administração pública ou de firmas. Dentro da racionalidade limitada, os homens podem apresentar comportamento obediente, oportunista ou de honestamente autointeressado, dentre os quais apenas o comportamento oportunista reflete aquele do homem corrupto.

[...] O oportunismo se refere à incompleta ou distorcida divulgação de informação, especialmente sobre esforços calculados para enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir. É o responsável ou condiciona a assimetria de informação [...]. (WILLIAMSON, 1985, tradução nossa)

O homem oportunista busca a realização de seus interesses através da fraude e da violação da confiança, utilizando-se da assimetria de informação. A inabilidade do titular em perceber e minimizar riscos associados ao contrato, com, por exemplo, esquemas de incentivo positivos – prêmios – e negativos – penalidades (o que

⁶ De acordo com Chaia e Teixeira (2001, p. 64), “corrupção envolve infração, violação de regras, convenções ou leis, que somente serão denunciadas se os outros (não-participantes) considerarem tais violações suficientemente sérias e importantes para serem reveladas e expressarem uma vigorosa desaprovação daqueles atos. Portanto, a articulação pública do discurso denunciatório é a condição final para que uma corrupção se transforme em um escândalo”.

⁷ O conceito da racionalidade limitada foi desenvolvido por Herbert Simon (1961), pois as ressalvas colocadas ao tradicional conceito racionalidade do homem econômico eram tantas que exigiam um novo conceito.

serviria de exemplo de como a punição pode funcionar) – e de auditoria e controles eficientes que previnem ou detectam o comportamento fraudulento, e a ignorância, a incapacidade ou a inabilidade do contratante em avaliar a qualidade de desempenho do trabalho e sua falta de informação (*seleção adversa* de Williamson; ALBRECHT *et al.*, 2009); junto com a falha dos contratados em mitigar tais riscos, conhecendo brechas contratuais e valendo-se delas para agir em interesse próprio, causando dolo ao titular (*risco moral* de Williamson), possibilitam o oportunismo ao aumentar a oportunidade de violação da confiança financeira.

Com o intuito de minimizar essa oportunidade, Abrecht *et al.* (2009, p. 39) também ressaltam a importância do papel dos superiores em ser exemplo contra a fraude, portando-se honestamente e comunicando a conduta que se espera e o comportamento que é inaceitável em seus empregados. O cuidado na contratação, evitando indivíduos que já apresentaram comportamentos desonestos, é outra medida que previne o comportamento oportunista (ALBRECHT *et al.*, 2009).

Racionalização

A chamada “racionalização” é a terceira ponta do triângulo de Cressey que, junto com as outras duas previamente esclarecidas, constitui o cenário para que a fraude ocorra. O violador estabelece uma “linguagem de harmonização” (*vocabularies of adjustment*) que o permita olhar para a violação de confiança como essencialmente não criminosa, justificável, ou como parte da irresponsabilidade geral pela qual ele não é completamente responsável. Essa verbalização torna o comportamento mais inteligível para os outros e para o próprio violador, ao minimizar o conflito entre o comportamento fraudulento e os valores que sancionam a violação da confiança. Ao tornar a consciência do indivíduo mais leve em relação à corrupção, a racionalização por ele apropriada não é apenas a justificativa posterior ao ato de violação, mas é sua motivação (1953, p. 137).

Cressey (1953) resalta que a linguagem de harmonização é internalizada pelo indivíduo a partir de outros indivíduos que já cometeram fraudes, ou seja, primeiro ela existe em grupo e depois o indivíduo se apropria dela. “Esta quantia é de meu merecimento”, “estou apenas emprestando e vou devolver”, “ninguém vai se machucar”, “eu mereço mais”, “é por uma boa causa”, “algo deve ser sacrificado, minha integridade ou minha reputação”, “esta é uma situação excepcional”, “não vou deixar minha família passar necessidade ou vontade” entre outros, são frases comuns em nossa cultura, que confortam uma postura considerada antes imoral dentro da aceitabilidade. Essas verbalizações são exemplos de racionalizações comuns em fraudes (CRESSEY, 1973; ALBRECHT *et al.*, 2009, p. 50).

Em um primeiro estágio de uma violação, o violador (que Cressey chama de homens de negócio independentes) racionaliza que está “apenas realizando um empréstimo” ou que “no fundo, aquilo lhe pertencia” e que ele não está fazendo

nada de errado, pois “todos” de uma ou outra forma fazem isso. Na segunda fase da fraude, quando alguns violadores (chamado por Cressey de violadores de longa data) percebem que entraram para a categoria de criminosos e se tornam tensos e infelizes, eles reagem se entregando à polícia ou ao empregador, parando de roubar fundos, especulando ou jogando para repagar as quantias desviadas, fugindo ou suicidando. Esse comportamento é uma tentativa de manterem-se como membro de uma ordem social que condena o crime e considera o ideal da honestidade. Esses violadores só se deparam nesse ponto, quando pensam que os desvios atingiram um nível irredutível, por exemplo, quando ele se dá conta de que não conseguirá “devolver o dinheiro do empréstimo”.

Por outro lado, outros violadores de longa data aumentam os desfalques, reduzindo a preocupação em serem detectados e em devolver as quantias, e aceitando os valores do novo grupo social de criminosos ao qual eles agora se identificam (CRESSEY, 1973, p. 122). Vale ressaltar que, se o peculato não chegou a um ponto percebido como irredutível para o indivíduo, ele não se define como um criminoso, mesmo que ele esteja preso por esse motivo (1973, p. 126). Cressey aponta que todos os prisioneiros entrevistados que identificavam que “ultrapassaram os limites do aceitável” se arrependiam do peculato inicial e concluíam que as racionalizações utilizadas os haviam iludido (1973, p. 126).

Outros prisioneiros que Cressey entrevistou eram os que haviam fugido com os fundos desviados, que, segundo o autor, são normalmente pessoas de menor status socioeconômico, que possuem menos obrigações e amarras sociais. A racionalização desse grupo vem da conclusão de que viver honestamente não lhes trouxe benefícios, e fogem com o produto do roubo, “não se importando mais com nada”, pois “não podemos evitar a criminalidade que está presente em nós” (CRESSEY, 1973, p. 128). Ao contrário do que acreditavam aqueles prisioneiros que não se consideravam criminosos (pois o “empréstimo” ocasionou-se por uma situação excepcional), o grupo dos fugitivos identificavam que eles possuíam alguns defeitos pessoais irreversíveis (CRESSEY, 1973, p. 136). Em suma, os fugitivos pensam que não há modo honesto de resolverem seus problemas e minimizam seus valores, sabendo que estão agindo como criminosos, mas não se concebendo como inteiramente responsáveis pelo seu comportamento. É forte, nesse caso, a verbalização de frases como “não me importo”, “dane-se” e “estou aborrecido com a vida”.

Recrutamento para a fraude

O triângulo de Cressey nos ajuda a entender como uma pessoa se envolve em uma fraude, no entanto, muitas fraudes são cometidas por mais de uma pessoa. As racionalizações, apreendidas muitas vezes em ambiente de trabalho, são disseminadas através da influência de alguém com intenções fraudulentas, que detém certo poder. Albrecht *et al.* (2009, p. 52) introduzem uma reflexão sobre o recrutamento

à fraude utilizando o conceito de poder de Max Weber (1947) – que consiste na capacidade de uma pessoa executar sua vontade apesar da resistência de outrem – de acordo com a qual há um recrutamento para a fraude quando um indivíduo com poder deseja cometê-la e influencia outro a cooperar para a violação, mesmo se houver resistência. Mais além, de acordo com French e Raven (1959), o poder de quem recruta para a fraude consiste na habilidade de prover benefícios ao recrutado, capacidade em puni-lo se não cooperar, posseção de conhecimento ou expertise especial, direito legítimo à prescrição do comportamento do recrutado e identificação com o recrutado. Albrecht *et al.* (2009, p. 53) sugerem que, mais do que poder de fato, a percepção de poder é importante nesse caso.

Conclusões

Cressey conclui que a violação criminosa da confiança financeira é um fenômeno cultural e psicológico (1953, p. 141). Aqueles que cometem fraude não possuem quaisquer componentes de personalidade excepcionais, se comparados com demais pessoas. Cressey descarta a possibilidade de a violação criminosa da confiança financeira ser cometida por pessoas que têm anormalidade mental (psicóticos), uma vez que a oportunidade de ocupar uma posição de confiança requer uma habilidade para controlar símbolos de linguagem, que falta em psicóticos e crianças (1953, p. 145). Alguns desvios de personalidade e distúrbios emocionais, como frustração, tensão, ou um conflito emocional, podem influenciar a estruturação de um problema não partilhável, que poderia ser partilhável se tais distúrbios não existissem. Por outro lado, a prevalência de valores culturais que sancionam a violação sobre tais complicações de personalidade e emoção evita a violação. Cressey analisa que os incentivos para o roubo eram mais fortes e presentes do que estes valores nos perpetradores no momento da fraude.

Albrecht *et al.* (2009, p. 32) reforça a ideia de que pessoas que cometem fraude não têm características anormais e cita pesquisas empíricas que comprovam que a maioria delas se encaixa em um perfil semelhante àquele de pessoas honestas. Se comparados com prisioneiros encarcerados por violação de propriedade, quem cometeu fraude é mais educado, religioso, otimista, motivado, gentil e possui mais saúde psicológica, harmonia familiar, conformidade social, autocontrole, autoestima e motivação e tem menos chance de ter registros criminais, abuso de álcool e de drogas. Na mesma pesquisa, quem comete fraude mostrou possuir maior dor emocional, desonestidade, independência e maturidade sexual. A pesquisa conclui que, apesar de também se diferenciar de um grupo de universitários, aqueles que cometeram fraude eram muito mais semelhantes aos universitários do que aos outros criminosos. De acordo com Albrecht *et al.* (2009, p. 36), outros estudos mostram que 30% dos empregados que cometeram fraude o fizeram durante os três primeiros anos de emprego, enquanto 70% começaram a roubar apenas após anos de

trabalho honesto (entre 4 e 35 anos). Defendendo o ponto de que todos os homens são corruptíveis, Albrecht *et al.* (2009, p. 38) contam o caso de Abraham Lincoln, ex-presidente norte-americano conhecido pela honestidade, quando expulsou um homem de sua sala, esbravejando, após uma tentativa de suborno, dizendo “every man has his price, and he was getting close to mine”.

Características sociais apenas são importantes para que ocorra uma violação de confiança, na medida em que elas afetam a conjuntura dos acontecimentos, influenciando a estruturação de um problema não partilhável e as chances de uma pessoa obter uma posição de confiança. Por exemplo, uma pessoa de alto nível social costuma ter mais obrigações financeiras com um amante do que alguém de camadas sociais mais baixas, tendo mais probabilidade de perceber um problema relacionado a isso do que uma pessoa de camadas sociais mais baixas teria (CRESSEY, 1953, p. 145). Além disso, as racionalizações para a violação da confiança estão ligadas à maneira pela qual a fraude ocorreu e em certa medida com a posição social e econômica do violador (CRESSEY, 1953, p. 137). Como já notado, aqueles que fogem têm maior probabilidade de pertencerem a camadas sociais mais baixas devido à falta de obrigações e amarras sociais. Além disso, pela observação de que alguns prisioneiros haviam violado a confiança somente após anos em posição de confiança, Cressey sugere que algumas racionalizações são aprendidas durante e no ambiente de trabalho (1953, p. 150). Um alto funcionário público, portanto, apropria-se de uma racionalização diferente daquela de um funcionário de baixo escalão, apesar de ambos apresentarem riscos de agirem com oportunismo.

1.3 Conclusões

A corrupção do homem em uma república, que se dá através da violação de contratos, sejam eles convenções, regras ou leis, surge da combinação de três elementos, o problema não partilhável, a oportunidade e a racionalização, todos extremamente comuns em nossa cultura. A racionalização é uma fraqueza humana no apego de valores éticos da sociedade, que faz o homem ceder a impulsos de corrupção.

No entanto, o homem é senhor de si mesmo para escolher entre isolar-se socialmente ou compartilhar seus problemas, entre utilizar brechas de contrato oportunamente ou desprezá-las, e entre aceitar sua corrupção ou manter-se apegado a valores que a sancionam. Mesmo que, em determinados ambientes, a corrupção seja vista como propícia e esperada, o homem é livre para manter-se íntegro ou para corromper-se. Dependem do livre arbítrio do indivíduo a manutenção da integridade de princípios como o amor à pátria, o respeito à igualdade de todos os cidadãos, a justiça social e a observância das leis ou a corrupção de todos eles em favor de uma satisfação efêmera e individualista.

Esse livre-arbítrio, um fundamento da natureza humana, independe de ideologia, partido político, país, raça, gênero e condição social e idade. Por outro lado, pessoas adultas das altas camadas da sociedade e do sexo masculino, por terem mais oportunidade em ocupar cargos de grande confiança e responsabilidade em empresas e na administração pública no Brasil, têm mais chance de desviarem grandes quantias do tesouro público. Esse fato, no entanto, não elimina a igual humanidade presente nessas pessoas e em outras, possuindo todas elas condições para escolher os caminhos de seus princípios.

2 A corrupção no Brasil

O desprezo ao interesse público, o elitismo e o preconceito étnico e de gênero sempre foram muito resistentes na civilização brasileira. Fundamos uma república sem soberania popular, sem democracia. Quando retornamos à democracia, os valores e os princípios republicanos estavam sob escombros. (GUIMARÃES, 2011, p. 95)

Nesse segundo tópico de nossa pesquisa, pretendemos estudar o fenômeno da corrupção no Brasil. Frente à tamanha complexidade desse fenômeno, estamos cientes da necessidade de deixar de fora da análise muitas especificidades. Contudo, essa análise tenta pensar o espírito que tem a corrupção que se reproduz no país desde seu início, incorporando as mais diversas formas de apresentação.

A modernização do Estado e a paralela constituição da ideia do que é público nos conduz a apontar a corrupção como várias ações capazes de lesar o interesse público (que não deve ser confundido com o interesse da maioria), em favor de interesses particulares. Por isso, a corrupção vai além da apropriação privada do dinheiro público; ela é o desvio de qualquer patrimônio público, seja ele material ou imaterial.

Desde a colônia existem no Brasil práticas que lesam o interesse público, podendo elas ser formal e legitimamente institucionalizadas em determinados regimes, como o colonial e o autoritário da ditadura militar, tornando tais regimes corruptos por natureza, ou não. Apenas nas repúblicas e nas democracias, portanto, a corrupção se coloca como problema – ela é a morte da coisa pública, ao tempo em que esses regimes, republicanos e democratas, prometem sustentar o que é público.

No Brasil da Carta de 1988, que constitui o país como república e democracia, a corrupção se põe como um entrave. Não apenas por ela estar em desacordo com a constituição normativa do país, mas por ela ser um problema grave aos olhos da opinião pública. De acordo com um *survey* realizado pelo Centro de Referência

do Interesse Público (CRIP) em parceria com o Instituto Vox Populi em 2008,⁸ 77% da população brasileira considera o problema da corrupção muito grave e 20% o considera grave, colocando-o como fenômeno fundamental da vida pública nacional; e a maior parte dos entrevistados classifica o Legislativo, seguido pelos órgãos de polícia e pela classe empresarial como os setores mais afetados pela corrupção. Conforme Bignotto conclui com sua análise sobre a corrupção na opinião pública brasileira, ela “reconhece os efeitos nefastos da corrupção e liga-os a atividades relacionadas diretamente com as práticas associadas ao aparelho estatal” (BIGNOTTO, 2011, p. 24).

A identificação pela opinião pública de que a corrupção se reproduz principalmente no Estado gera uma desconfiança dos cidadãos com relação às instituições públicas (MOISÉS, MENEGUELLO, 2013; MENEGUELLO, 2013). Além disso, o Brasil é um dos países no mundo com maior índice de desconfiança nas relações interpessoais (GOMES, 2014; REIS, 2008). A desconfiança reduz a previsibilidade de um sistema, ou seja, se o sujeito agir de uma forma que respeite o interesse público, ele duvida da ação de outros nesse mesmo sentido e espera que pode ser lesado, ao se colocar como parte de uma coletividade que possui um interesse público. Assim, esse sujeito tem menos incentivo a agir com respeito ao interesse público e pode tender a agir de acordo com seu interesse particular, fazendo pouco caso de considerar o interesse público (SZTOMPKA, 2003).

Mesmo que foquemos, por vezes, nossa análise sobre a corrupção do Estado, não acreditamos que a sociedade e o mercado estejam infensos à corrupção. A opinião pública brasileira, que tende a associar a corrupção com o comportamento dos funcionários públicos, homens políticos, máquina estatal e política, possui uma visão liberal que, de certa forma, inocenta homens do mundo privado quando o assunto é corrupção. A sonegação de impostos e o pagamento de propinas a um guarda de trânsito ou a um funcionário público, por exemplo, tendem a ser passivos de convivência por parte da opinião pública, mesmo que tais ações lesem o interesse público e constituam, portanto, corrupção. Essa visão tende a apelar ao reducionismo do Estado e ao privatismo como uma solução para o problema grave que é a corrupção. Como vimos no tópico anterior, qualquer indivíduo é sujeito a corromper-se, atue ele na esfera pública ou na esfera privada. A corrupção no Brasil não diminui com a redução do Estado, ela se transfere.

Identifica-se, então, uma cultura de tolerância no Brasil relativa à corrupção, “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

⁸ Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey_corrupcao_crip_2008.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

com nossa herança do escravismo, elitismo e desigualdade” (REIS, 2008, p. 329). No entanto, não devemos assumir a cultura como exclusiva causa da corrupção. A visão exclusivamente culturalista da corrupção no Brasil iguala todos, ignorando distintos graus de responsabilidade sobre atos corruptos (RIBEIRO, 2000). De acordo com Ribeiro,

Para conhecer-se o fenômeno da corrupção, em nossa sociedade, deve-se combinar a leitura antropológica com a política. Os costumes, na corrupção, não são uma vaga descrição dos modos de ser, de *ethoi* privados, mas a questão política por excelência. Discutir a corrupção é um tema de antropologia política: aqui estamos na charneira em que os costumes e a política se exigem um ao outro. (RIBEIRO, 2000, p. 165)

A necessidade de atentar tanto às leis como aos costumes para restringir a corrupção já observava Maquiavel, em *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*:

[...] there are no laws or rules sufficient to restrain universal corruption. Because just as good morals, if they are to be maintained, have need of the laws, so the laws, if they are to be observed, have need of good morals. Besides this, the customs and the laws formed in a republic at its origin, when men were good, are no longer applicable when they have become wicked. (MACHIAVELLI, 1989, p. 241)

O fundamental no pensamento de Maquiavel é, como bem aponta Bignotto, “a idéia de que a corrupção corrói as bases mesmas da vida política a tal ponto que pode destruir, de forma irreversível, seus fundamentos. Quando isso ocorre, estamos diante de um quadro de desolação no qual os costumes também estão degradados e não podem mais servir de anteparo para os atos ilícitos praticados pelos governantes” (BIGNOTTO, 2011, p. 38). Assim como os bons costumes constituem um apoio necessário às leis que protegem o interesse público, os costumes corruptos degradam o funcionamento do sistema político e suas leis.

Por outro lado, os costumes também são afetados pelas leis e normas da organização política. As organizações políticas e os instrumentos de controle criados pelo Estado possuem poder de mudança sobre o sistema de crenças (AVRITZER, 2011). Por mais que nossa sociedade reproduza costumes de tolerância à corrupção e de confusão entre o público e o privado, tais costumes são potencialmente mutáveis, o que viabilizaria a redução da corrupção. Ser possível, no entanto, não significa ser simples. Reis (2008) indica a dificuldade na implantação de uma cultura democrática, devido à prévia existência de costumes incompatíveis com tal cultura:

Se a implantação real de uma cultura democrática, dependendo desse enraizamento das normas apropriadas, já é, naturalmente, difícil por si

mesma, as dificuldades se tornam maiores pelo fato de que não há jamais um vazio cultural que favorecesse o enraizamento. (REIS, 2008, p. 329)

Apontada a importância de se estudar o Estado, seu tipo e suas leis, bem como os costumes da sociedade, presentes tanto dentro como fora da máquina pública, para compreender melhor o fenômeno da corrupção, pretendemos neste tópico nos debruçar sobre costumes reproduzidos no Brasil e aspectos do desenvolvimento da máquina pública brasileira que favorecem a corrupção em nosso regime democrático constituído pela Carta de 1988.

2.1 Influências ibéricas sobre o Estado e a sociedade no Brasil

A sociedade e o Estado no Brasil se constituíram com forte influência ibérica, criando características que se readaptaram e permaneceram em meio a tantas mudanças ao longo de mais de 500 anos desde o início da colonização portuguesa. Apesar de recorrermos à herança ibérica para a melhor compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil, não temos uma visão fatalista do mesmo. A organização política e social está em constante mudança e é capaz de expurgar traços ainda remanescentes da presença ibérica no Brasil. No entanto, em razão da observação da permanência atual de características influenciadas pelo iberismo, nos debruçaremos sobre o espírito patrimonial e cordial, estudados por Raymundo Faoro (2008) e Sérgio Buarque de Holanda (1995), e analisaremos o que dele restou na democracia brasileira.

Patrimonialismo

O patrimonialismo português herdado pelo Brasil a partir da colonização, analisado por Raymundo Faoro (2008), possui três aspectos fundamentais: a confusão entre as esferas pública e privada, o descolamento entre os homens de Estado e a sociedade e o capitalismo orientado pelo Estado.⁹ Todos viabilizaram o desenvolvimento da corrupção na máquina pública brasileira e permanecem atualmente, após tantos rearranjos sociais, embora o capitalismo orientado pelo Estado seja o único fator entre os três que não esteja necessariamente ligado à corrupção.

Em um Estado onde as esferas pública e privada são mal separadas, é natural que o estamento diretor do Estado utilize de seu cargo para enriquecer ao dirigir

⁹ Nesta seção, lançaremos mão de *Os donos do poder* (2008), de Raymundo Faoro, para explicar a confusão entre as esferas pública e privada e o capitalismo orientado pelo Estado típicos do patrimonialismo e teremos auxílio de *Raízes do Brasil* (1995), de Sérgio Buarque de Holanda, para a compreensão do caráter aristocrático do aparelhamento estatal patrimonial, também identificado por Faoro.

a atividade econômica. A direção econômica pelo Estado pode abrir espaço para argumentos relacionados à não intervenção estatal na economia ou à minimização do Estado. No entanto, é necessário frisar que a corrupção não está na direção estatal em si, mas na confusão entre o público e o privado e na aristocratização do Estado. A orientação do capitalismo pelo Estado, desde que preservados os princípios republicanos e democráticos, não acarreta em corrupção e pode, inclusive, auxiliar no resguardo do interesse público, linha argumentativa da qual Guimarães partilha:

[...] um aumento da intervenção do Estado sem aprimoramento dos controles democráticos e republicanos potencialmente gerará mais corrupção, mas um aumento de suas atividades acompanhado de um aprimoramento de seus fundamentos republicanos não gerará necessariamente maior corrupção, podendo essa, inclusive, ser diminuída [...] se a expansão das ações do Estado se dá em um contexto de democracia política, de maior ativação de formatos participativos, se faz valer dinâmicas universalistas de direitos legais ou constitucionalizados, não há por que falar em 'populismo', 'clientelismo' ou 'corporativismo' que, na própria definição, exclui e concentra poder político, forma novas dependências entre representante e representado e segmenta o acesso a direitos. (GUIMARÃES, 2011, p. 90)

Embora o capitalismo orientado pelo Estado não gere necessariamente corrupção, a sua formação no Estado patrimonial português medieval foi possível através da concessão de privilégios à burguesia mercantil. Isso era possível devido à captação de recursos pelo rei nas guerras de Reconquista e em contribuições da população. O rei era capaz, dessa forma, de direcionar estímulos, por exemplo, ao comércio ultramarino, que era dependente de concessões régias, levando Portugal ao pioneirismo das Grandes Navegações. A presença e a direção do rei sobre as atividades econômicas fizeram com que se instalasse uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, como em uma relação chefe-funcionário, uma rede patrimonial de servidores. O resultado de tanto impulso, orientação e presença do Estado na economia foi a diminuição das liberdades econômicas: “[...] o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas aos monopólios e concessões reais” (FAORO, 2008, p. 35).

Devido à tamanha centralização de autoridade no rei, o sistema patrimonial de Portugal não dava espaço ao florescimento de um feudalismo como em outras partes da Europa. O incremento do comércio e da rede de servidores reais não permitiu que forças descentralizadoras da nobreza de terras tomassem significativamente o domínio do rei e, assim, a exploração industrial e comercial se manteve isenta de autonomia sob controle do rei. O rei era o titular da riqueza eminente e perpétua,

dono do comércio e senhor das terras e, nesse ambiente de grande domínio real, a burguesia está presa desde seu nascimento à Coroa. A estrutura patrimonial, enquanto forneceu as condições propícias para a expansão do capitalismo comercial, cercou toda liberdade de que necessitou o desenvolvimento do capitalismo industrial. “A atividade industrial, quando emerge, decorre de estímulos, favores, privilégios, sem que a empresa individual, baseada racionalmente no cálculo, incólume às intervenções governamentais, ganhe incremento autônomo. [...]. Daí se geram consequências econômicas e efeitos políticos, que se prolongam no século XX até os nossos dias” (FAORO, 2008, p. 40).

Herdeiro o Estado colonial brasileiro do capitalismo politicamente orientado de Portugal medievo, o controle da administração pública na colônia sobre o comércio era geral, tornando a burguesia dependente de concessões e vínculos com o governo. O comércio prendia-se a contratos públicos, “sempre sob o braço cobiçoso da administração pública” (FAORO, 2008, p. 201). Desses contratos, sobrava muito para a corrupção. Prejudicada por esse controle que a sugava, a burguesia bradava contra a corrupção, como aponta Faoro (2008), enquanto o funcionário desdenhava e enriquecia às suas custas. Nesse caso, a burocracia da administração pública, utilizando a palavra no sentido mais popular, assemelhando-se a complicação, barreira, dificuldade, impunha-se sobre a burguesia. O alcance de seus objetivos se tornava mais possível com a cooperação com a corrupção dos funcionários, um modo de driblar a dificuldade burocrática.¹⁰

Esse abuso de poder por parte de funcionários públicos e homens políticos está relacionado ao caráter aristocrático e descolado da sociedade que tem o aparelhamento estatal patrimonialista. Não obstante tal poder dos funcionários e agentes públicos sobre a burguesia, o cargo público comissionado pelo rei do Império português transformava o titular em portador de autoridade, conferindo-lhe a marca de nobreza. Tanto pelo poder de fato como pela imagem de autoridade, portanto, quem trabalhava para o governo era superior ao cidadão comum. Ambiciosa por esta autoridade, a burguesia enriquecida passou, a partir do século XVIII, a comprar cargos públicos, antes reservados à premiação de serviços e à colocação da nobreza ociosa, e se incorporou à nobreza e aderiu à sua consciência social. O cargo público tomou, assim, a característica de meio de enriquecimento e elevação social. Desse modo,

¹⁰ Reconhecidamente no Brasil, por vezes, empresas são capazes de obter vantagens em seus negócios caso participem de esquemas de corrupção, pois, de modo contrário, os funcionários públicos ou homens políticos impõem-lhe barreiras. Exemplo disso é o “clube das empreiteiras”, descoberto em 2014 na Operação Lava Jato: empresas não participantes do conluio não podiam prestar determinados serviços à Petrobras. Folha de S. Paulo, “*Empreiteiras montaram ‘clube da propina’, diz executivo*”, 14 de novembro de 2014: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548466-empresiteiras-montaram-clube-com-coordenador-e-reunioes-diz-executivo.shtml>>. Acesso em: 8 maio 2015.

Burguesia e funcionários, afastados pelas atividades e preconceitos, se unem numa mesma concepção de Estado: a exploração da economia em proveito da minoria que orienta, dirige, controla, manda e explora. A mistura das águas seria inevitável, diante da tarefa comum, com iguais proveitos para quem concede os benefícios e para quem os gere. A burguesia, fechado o caminho da revolução industrial no país, se converte em apêndice da nobreza, apêndice que usa rendimentos e se assenhorea de privilégios. (FAORO, 2000, p. 274)

A burguesia, por fim, se amalgamou com a nobreza através da ocupação do cargo público, constituindo uma aristocracia, em parte porque a tradição de privilégios hereditários nunca foi tão forte nas culturas ibéricas como fora em nações onde o feudalismo se estabeleceu de fato, conforme aponta Holanda (1995). Para o autor, a cultura do personalismo dessas culturas incorre em uma concepção diferente do que é “ser nobre”. A nobreza vem, nesse caso, da capacidade de um homem de bastar-se a si mesmo, ser independente, ter prestígio pessoal, mérito, eminência própria e dignidade. A digna ociosidade também é vista como nobilitante, na medida em que o trabalho manual tem um fim exterior ao homem, sendo o ócio, a contemplação e o amor mais valiosos do que a atividade produtora e o negócio. Para a gente hispânica, a nobreza e a aristocracia não eram firmemente fechadas, mas constituíam uma estrutura frouxa e permeável. Essa estrutura permitiu o desenvolvimento da burguesia, assimilando-a, de maneira que esta não precisou impor uma quebra de valores, nem introduzir um modo completamente novo de pensar e agir, ao contrário da Revolução Francesa (HOLANDA, 1995).

O enriquecimento a partir do trabalho alheio em um cargo prestigioso, como na administração pública, parece nessa mentalidade o que há de digno e nobre, o que é bom e apresentável para a sociedade. A carência da moral do trabalho e a cultura personalista que foca no indivíduo, em detrimento do geral, incide na falta de solidariedade com a sociedade como um todo. Nessa sociedade, não tem lugar “o esforço humilde, anônimo e desinteressado [que] é agente poderoso da solidariedade dos interesses e [que], como tal, estimula a organização racional dos homens e sustenta a coesão entre eles” (HOLANDA, 1995, p. 39).

A falta de uma disciplina que componha a coesão social no Brasil é resultado, também, da importação pela aristocracia brasileira de um sistema complexo e acabado de preceitos de terras estranhas à nossa e baseado na ideologia impessoal do liberalismo democrático, que não se ajusta à nossa realidade. Nossa aristocracia rural acomodou nele seus direitos e privilégios, alvo de luta da burguesia liberal europeia que compôs originalmente esse arcabouço. Por um lado, a instituição desses lemas por intelectuais, inspirados nas leituras francesas e em uma realidade artificial, representava a constituição de uma comunidade política culta, letrada, dona das leis e, por conseguinte, descolada da maior parte da população, cuja realidade

cotidiana não se encaixava nesse sistema elaborado. Por outro lado, servindo como decoração externa à constituição real do Brasil, as leis escritas não eram obedecidas nem pela própria comunidade política, que se mantinha superior em pé de desigualdade com relação aos outros cidadãos, conforme a tradição desde a fundação desta pátria. A desobediência às regras de igualdade corrompeu a democracia brasileira desde seu início. Mesmo inconsistente o pensamento com o conjunto social e com as formas de vida, que não se fazem ou desfazem por decreto, os propagandistas republicanos, descrentes na capacidade de crescimento natural do Brasil, buscaram um modelo que impusesse um crescimento ao país de fora para dentro, sob aprovação de outros. Dessa forma irresoluta, aponta Holanda que “a democracia no Brasil sempre foi um mal-entendido” (1995, p. 180).

Em uma sociedade que mantém em certo nível alguma mentalidade que identifica homens de Estado como superiores a outros cidadãos com relação ao Estado e, conseqüentemente, com interesses particulares superiores ao interesse público, há de se esperar que haja corrupção no Estado. Outro fator apontado por Faoro (2008) como característica do Estado patrimonial português herdado pelo Brasil foi a confusão entre o que é público e o que é privado, que é apontado por muitos estudiosos como uma das principais características que geraram corrupção no Brasil ao longo de sua história. Newton Bignotto, em análise cujo tema é corrupção no Brasil, aponta a importância do que bem identificou Faoro (2008) sobre o público e o privado no patrimonialismo:

[...] é preciso reconhecer que, além das polêmicas que envolvem a tese da conservação do patrimonialismo como fundamento para as práticas políticas até os nossos dias, não temos como deixar de lado o fato de que o Estado brasileiro se constituiu a partir de um modelo de organização que ao longo da história misturou as esferas e contribuiu em muitos momentos para sua indistinção. (BIGNOTTO, 2011, p. 26)

José Maurício Domingues identifica no contexto atual práticas que privatizam o que, normativamente, é público:

É na vinculação entre interesses privados, do indivíduo isolado que suborna o guarda de trânsito à grande empresa que se articula a parlamentares e ministérios, passando pelo financiamento de campanhas eleitorais, que as próprias posições e os cargos estatais são tomados como objeto de posse privada de seus ocupantes. (DOMINGUES, 2011, p. 160)

A apropriação particular do que é público envolve a parca assimilação da existência do interesse público, fundamental em uma república. De acordo com Guimarães (2011), a escusa delimitação do público e do privado resulta que o “conceito de interesse público carece de uma base legitimada de fundamentação” (2011, p. 177).

De acordo com um *survey* realizado pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) em parceria com o Instituto Vox Populi em 2009,¹¹ 58% dos entrevistados no Brasil acreditam que o interesse da maioria das pessoas significa interesse público. Nesse resultado é possível detectar um traço remanescente de um Estado patrimonialista que marca de forma decisiva a esfera pública brasileira a ponto de causar alguma indiferença não apenas entre o dinheiro público e o do funcionário do Estado, mas entre interesses de natureza pública e privada.

Cordialidade

A cordialidade foi identificada por Sérgio Buarque de Holanda (1995) como um costume no Brasil, no qual sentimos e nos importamos mais por aqueles próximos afetivamente e menos por quem é nosso distante, mesmo em um contexto de Estado de direito, onde todos são considerados iguais como cidadãos. O espírito cordial favorece a corrupção em um Estado republicano quando um cidadão privilegia seu próximo em detrimento das leis desse Estado, como no nepotismo, no desvio de dinheiro público para o maior bem-estar da própria família ou na utilização de um cargo público como de posse privada no qual a família ou amigos partilham de benefícios previstos apenas para o portador daquele cargo, pois “a família vem sempre em primeiro lugar”.

Herança de uma sociedade patriarcal e rural, há de se considerar que a cordialidade e os fortes laços familiares podem ter sido frutos do atraso industrial no Brasil, que permaneceu desde os tempos de colônia portuguesa até a primeira metade do século XX como um país de economia basicamente agrária. Somente o moderno sistema industrial, instalado no Brasil tardiamente, se comparado à Europa e aos EUA, através da direção estatal, e a urbanização, fenômeno correlato à indústria, trariam a separação de empregadores e empregados no processo de manufatura e a especialização de funções. No entanto, até o período entre a Abolição em 1888 – colocando essa data como marco inicial de um processo de desruralização, de acordo com Holanda (1995) – e a primeira metade do século XX, a produção no Brasil era quase exclusivamente agrária e rentável através do comércio; e os grandes senhores de terras eram verdadeiros patriarcas. Deles dependiam inúmeras pessoas que constituíam grandes famílias. Relações semelhantes existiam em velhas corporações, onde mestres e aprendizes formavam uma só família que partilhava de mesmas privações e confortos e seguia a hierarquia natural. Assim sendo, durante cerca de quatro séculos existiram todas as condições para que as raízes de um forte sentimento de família se fincassem ao solo brasileiro (HOLANDA, 1995).

¹¹ Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey_corrupcao_crip_2009.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.

Por mais que no Brasil a cordialidade e o afeto sejam fortes e se insiram na esfera pública, Holanda (1995) aponta que o Estado e a família devem ser colocados em pontas opostas. O primeiro deve se basear no interesse geral, no abstrato e no intelectual. A vontade particularista, o material e o corpóreo devem ser deixados para o círculo familiar. O Estado brasileiro, no entanto, não conseguiu se fundar em uma lógica oposta à da família, devido ao forte sentimento familiar estabelecido no Brasil.¹² Ribeiro aponta que “na modernidade, o contato foi substituído pelo contrato. [...] Mas essa mudança não liquidou a base afetiva de estar com o outro” (2000, p. 165). Em um Estado moderno que mantém traços patrimoniais, como verificamos ser o caso do Brasil, a confusão entre o público e o privado traz à esfera pública o afeto com o próximo, que era destinado a permanecer na esfera privada, conforme os ideais democráticos e republicanos. Um trecho de Rui Barbosa, o primeiro-ministro da Fazenda e um dos organizadores da República Velha, ilustra bem o domínio da lógica familiar no Estado brasileiro:

O sentimento que divide, inimiza, retalia, detrai, amaldiçoa, persegue, não será jamais o da pátria. A pátria é a família amplificada. E a família, divinamente constituída, tem por elementos orgânicos a honra, a disciplina, a fidelidade, a benquerença, o sacrifício. É uma harmonia instintiva de vontades, uma desestudada permuta de abnegações, um tecido vivente de almas entrelaçadas. Multiplicai a célula, e tendes o organismo. Multiplicai a família, e tereis a pátria. Sempre o mesmo plasma, a mesma substância nervosa, a mesma circulação sangüínea. Os homens não inventaram, antes adulteraram a fraternidade, de que o Cristo lhes dera a fórmula sublime, ensinando-os a se amarem uns aos outros: *‘Diliges proximum tuum sicut te ipsum’*. (BARBOSA, 1903)¹³

Como apontamos, a parca distinção entre o público e o privado no Brasil, aliada ao forte sentimento familiar, pode fazer com que o particular prevaleça sobre o público, em vez de dele se distinguir. A gestão pública no Brasil historicamente possui características patrimoniais, de acordo com as quais a política se apresenta como assunto de interesse particular; as funções, empregos e benefícios relacionam-se a direitos pessoais; e a confiança pessoal constitui base da escolha dos homens a exercerem funções públicas. No lado oposto, o verdadeiro Estado burocrático possui uma ordenação impessoal e os vínculos racionais de competências limitadas. Para Holanda, um Estado que possui essência patrimonial não pode se burocratizar

¹² Como aponta Holanda, “[...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade” (1995, p. 146).

¹³ Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br/scripts/scripts/ruimosttrafrasesrui.idc?CodFrase=627>>. Acesso em: 11 maio 2015.

por completo: “O funcionalismo pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois tipos” (1995, p. 146). Nesse ponto de vista, seria necessário transformar a essência do Estado brasileiro para que seus traços patrimoniais deixem de resultar em corrupção da coisa pública em favor de interesses particulares.

Pesquisas de opinião pública apontam que os brasileiros se veem como menos corruptos do que suas instituições.¹⁴ Os pesquisados tendem a apresentar uma rejeição moral maior a práticas corruptas de funcionários públicos e agentes políticos, como o recebimento de quantias por campanhas políticas eleitorais na promessa de privilegiar a empresa doadora em licitações, do que a práticas que lesem o Estado se efetuadas em ambientes mais próximos aos cidadãos, como a invasão de terras do governo por uma pessoa ou família para a exploração econômica desta. Esse resultado confirma a cordialidade do brasileiro, que tende a aceitar a tomada de vantagens em seu círculo próximo e familiar e depreciá-la em um contexto mais distante, o das instituições. Assim, as “pequenas corrupções”, aquelas praticadas em círculo próximo, são mais aceitáveis pelo brasileiro. Para Bignotto,

Desfaz-se assim a idéia de que tenhamos uma autoimagem negativa, que estaria na raiz das explicações sobre nossas mazelas. A corrupção está fortemente presente na vida brasileira, mas é percebida antes de tudo como um fenômeno que afeta as instituições e os poderes, e não as pessoas em geral ou as formas associativas e mais próximas dos cidadãos comuns. [...] quanto mais próximos da vida privada, mais ambíguas são as posições das pessoas a respeito dos atos que podem ser considerados corruptos. (BIGNOTTO, 2011, p. 25)

Com um julgamento moral menos rígido sobre as ações do espaço próximo e familiar, a vida privada aparece para os brasileiros como portadora de qualidades éticas mais fortes. Por outro lado, a política, pouco ética, nos amedronta (RIBEIRO, 2000). A participação na vida pública é reduzida por esse desencanto, e assim não se colocam barreiras à corrupção nas instituições que a maior participação importaria. Identifica-se uma maior suavidade de julgamento sobre ações corruptas cotidianas e próximas, que atinge parte da população tanto na sociedade civil como no governo, ou seja, assim como atinge pessoas que não trabalham para o governo, atinge também agentes políticos e agentes públicos, todos esses têm oportunidades, em maior ou menor medida, de corromper o Estado em favor próprio ou daqueles que lhe são mais próximos, que resulta em corrupção do Estado. Do ponto de vista de um círculo

¹⁴ Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey_corrupcao_crip_2009.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

familiar, tal julgamento pode ser visto como virtuoso, enquanto do ponto de vista da cidadania de um Estado, ele é corrupto. Ribeiro identifica essa dualidade e aponta que “a dificuldade em tratar da coisa pública, em traduzir as virtudes do lar em virtudes públicas ou cívicas é o que melhor exprime o cerne da dificuldade brasileira em viver a república” (2000, p. 159).¹⁵

2.2 Breve histórico da corrupção nos governos brasileiros

No Brasil, os governos se sucederam, líderes de mais diversas ideologias assumiram o comando do país, e a corrupção permaneceu incomodando o interesse público dentro do Estado. É importante ressaltar que o termo “corrupção”, bem como o sentido de interesse público, apenas se solidificou da forma que o conhecemos recentemente na história do Brasil. Na colônia, por exemplo, corrupção estava ligada à deterioração material e moral. No entanto, sempre houve entre a população alguma indignação frente ao favorecimento dos poderosos em detrimento da maioria através da exploração do trabalho da população.

Faoro (2008) e Avritzer *et al.* (2008) nos fornecem um panorama sobre a corrupção no Estado brasileiro em épocas passadas. Na colônia, o próprio caráter do regime estimulava a ocorrência intensa e frequente de corrupção governamental, ou do furto, viabilizada pelo problema da distância com a metrópole e pela demora dos meios de coação, tornando-se prática legítima devido à sua regularidade. É relevante que a ocupação de cargos régios por servidores se dava por cessão patrimonial e que a política régia remunerava mal seus servidores, por isso tolerava complementação de sua remuneração com ganhos relacionados às suas atividades. Como indica Figueiredo,

Essa lógica que tornava natural a recepção por parte dos funcionários de ganhos no exercício de funções em nome do rei integrava o universo cultural em diversas escalas, desde o ambiente das relações locais em que a autoridade atuava, que aceitavam, até as esferas decisórias na metrópole, que toleravam. (2008, p. 177)

De fato, houve inúmeras denúncias de corrupção dos funcionários reais no Brasil, visto que “os ordenados dos funcionários pouco crescem no curso dos anos numa despesa global fixa, apesar do número crescente de pessoal, com o aumento das tenças e dos juros nas despesas públicas, o que sugere a expansão da nobreza

¹⁵ Por mais que foquemos nosso estudo no Brasil, essa dificuldade não é única no nosso país. Em estudo da Itália meridional, que possui costumes diferentes da região norte do país, Edward Banfield (1958) constatou “a existência de uma cultura deficiente de valores comunitários e marcada pela prevalência dos laços familiares como critério de distinção de cooperação, ou seja, a solidariedade social se restringe às relações intrínsecas à família, sendo escassa fora dessa” (GOMES, 2014, p. 6).

e do comércio, controlada a burocracia numa rede de governo, que gravita em torno do rei e de sua aristocracia” (FAORO, 2008, p. 199). Esse vício que se revelou nos funcionários portugueses, como sugere Faoro, se escondia na contradição entre regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, “com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza” (2008, p. 199).

A arrecadação de tributos dos contribuintes na colônia parecia não retornar benefícios aos contribuintes; o bombeamento de riquezas para a metrópole não deixava restar muito do que se pagou nos trópicos. “Muito deu em seu tempo Pernambuco; muito deu e dá hoje a Bahia, e nada se logra, porque o que se tira do Brasil, tira-se do Brasil; e o que o Brasil dá, Portugal o leva” – disse Padre Antonio Vieira, manifestando indignação à violação do interesse público no Brasil colônia pela metrópole portuguesa e sua administração (FAORO, 2008, p. 275). Sobre tal afirmação, Faoro acrescenta que “o produto enche os bolsos da camada aristocrática e mercantil que suga o Estado, monopoliza o luxo e ostenta a arrogância de cabedais sem raízes” (2008, p. 275). O patrimonialismo condicionou o surgimento de um burocrata que “[...] já desenvolvido do embrião estamental do cortesão, furta e drena o suor do povo porque a seu cargo estão presos os interesses materiais da colônia e do reino” (FAORO, 2008, p. 201). Ademais, conforme já apontamos, o controle da administração pública sobre o comércio, fruto do “capitalismo orientado”, era tanto que a burguesia dependia de concessões e vínculos com o governo, abrindo margem para que os funcionários do governo se aproveitassem de tal dependência.

O Império consistiu um sistema no qual era difícil de afirmar o que é responsabilidade do rei ou o que cabia ao Estado. À medida que o imperador personificava o Estado e que criticá-lo significava atacar o Estado, a mídia da época mostrou muito descontentamento com a “falta de lei, carência de ordem, poder público frágil, monarquia desacreditada, [e] polícia dominada por interesses vis” quando deu publicidade a uma série de escândalos envolvendo a família do imperador (SCHWARCZ, 2008, p. 198). Um escândalo, citado por Schwarcz (2008), foi o furto de joias da casa do imperador, pelo qual a mídia o acusou de frágil, conivente e ineficaz na punição. Pela falta de clareza na distinção entre público e privado no governo da época, até mesmo devido à natureza do regime, não é possível utilizar o termo “corrupção”, como o conhecemos hoje, para descrever fatos do contexto do império. No entanto, o incômodo com a fragilidade, com a inidoneidade e com a distância entre o ser e o dever ser da autoridade, que corroíam a administração do governo, era tamanho que resultou em sua derrocada (SCHWARCZ, 2008).

O modo como corria o governo da Primeira República do Brasil, de forma semelhante ao Império, causou incômodos em setores da população que consideravam o sistema republicano despótico e oligárquico, sob a acusação de que este não promovia o bem público. Os revolucionários de 1930 acusavam os políticos republicanos

de carcomidos, não querendo dizer que eram ladrões, mas pretendendo demonstrar que o sistema estava ruído, estragado e velho, por apresentar características tradicionais e excludentes, ao tempo em que havia anseios na população pela superação dessa forma de governo. O sistema democrático-representativo era acusado de estar corrompido em sua essência (CARVALHO, 2008).

A oposição udenista contra Getúlio Vargas, por sua vez, acusou os políticos getulistas e o próprio Vargas de corruptos por, supostamente, enriquecerem aos amigos e a si mesmo à custa do roubo do dinheiro público (CARVALHO, 2008). A hipotética falta de moralidade individual dos membros do governo incomodava a oposição e a imprensa, que, pela voz de Carlos Lacerda, acusou-os de estarem “mergulhados em um mar de lama”. Nesse momento, o descontentamento pela moralidade de posturas individuais dos políticos foi vocalizado de forma maior do que em épocas anteriores, quando o sistema era o principal alvo de acusação.

Juscelino Kubitschek foi visto pela oposição como um continuador do varguismo, inclusive no mau uso da máquina pública. A construção de Brasília e a realização de grandes obras, previstas no projeto desenvolvimentista, forneceram aos opositores argumentos para denunciar a corrupção (MOTTA, 2008). Houve denúncias de superfaturamento de obras e de favorecimento de empreiteiras ligadas ao grupo político de JK, que jamais chegaram a ser comprovadas.¹⁶ Apesar da falta de comprovação, as suspeitas de que JK estivesse ligado a casos de corrupção e sendo apoiado por comunistas foram suficientes para que Jânio Quadros vencesse as eleições de 1960, com a promessa de acabar com a corrupção no país. Não por acaso, a candidatura de Quadros adotou a vassoura como símbolo de campanha, que prometera limpar do governo a corrupção e seus praticantes. Meses depois de assumir a presidência, com sua campanha fortemente contrária à corrupção, em sua carta de renúncia da presidência, Jânio Quadros apontou que “forças terríveis” se impunham contra ele.¹⁷ É possível, inclusive, que a falta de alianças políticas decorrente de um forte discurso anticorrupção tenham impedido Jânio Quadros de adquirir o mínimo de governabilidade necessária para manter-se na presidência. Depois disso, João Goulart, vice de Quadros, governou em clima de instabilidade política, e foi acusado de estar ligado a comunistas. Além disso, a aliança PTB-PSD no poder com Goulart foi vista como ligação ao varguismo, que para setores da sociedade estava intimamente conectado à corrupção. Motta aponta que

¹⁶ SENADO FEDERAL. JK é, ainda hoje, um dos políticos mais admirados pela população”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not04.asp>>. Acesso em: 28 maio 2015.

¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Jânio Quadros: a renúncia foi ato intempestivo ou golpe político? – Bloco 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/401672-JANIO-QUADROS-A-RENUNCIA-FOI-ATO-INTEMPESTIVO-OU-GOLPE-POLITICO-BLOCO-3.html>>. Acesso em: 28 maio 2015.

Parte da indisposição contra o governo de Jango deveu-se à convicção de que o presidente era tolerante com a corrupção, característica que seria típica de seu grupo político. De acordo com seus adversários, a corrupção seria prática corriqueira na gestão Goulart e esse foi o argumento importante na mobilização liberal-conservadora responsável pelo golpe de 1964. (2008, p. 208)

A ditadura militar veio na promessa de derrotar o comunismo e combater a corrupção, no sentido de furto do dinheiro do Estado. Havia a ideia de que o vício estava impregnado no espaço público, enquanto a virtude na sociedade se encontrava fora do governo, e que somente um “punho firme” limparia o país de tamanha desonestidade. O regime militar, no entanto, falhou no combate à corrupção e conviveu com ela, ao tempo em que a censura impedia a divulgação de esquemas de corrupção. O regime possuía agências que tinham grande liberdade para agir contra a corrupção e a subversão da ordem (como a Comissão Geral de Investigações), e sua autonomia era tão excessiva que resultou na suspensão de direitos políticos de cidadãos, prisões e expurgos de funcionários civis e militares de instituições públicas, através de informações que careciam de comprovação. O regime militar fracassou no combate à corrupção porque ela, como aponta Starling, estava em sua natureza. Se a corrupção é a violação do interesse público, a ditadura era corrupta quando colocava barreiras à participação na vida pública do país pelos cidadãos:

A corrupção fazia parte da essência do regime militar [...] não apenas porque conduzia à perda de referenciais que levam os homens a agir em prol do bem público, mas principalmente porque ela desata o processo de vida política que destrói a coisa pública. (2008, p. 218)

Além disso, o arbítrio gera privilégios, desigualdade, impunidade, excessos e apropriação privada do bem público. Starling destaca, ainda, a assimilação do regime militar à tortura, que é o máximo de corrupção:

Para a tortura funcionar é preciso que na máquina judiciária existam aqueles que reconheçam como legais processos absurdos, confissões renegadas, laudos e perícias mentirosos; também é preciso encontrar, nos hospitais, gente disposta a fraudar autópsias, autos de corpo de delito e a receber presos marcados pela violência física. (2008, p. 220)

Como constatamos, a corrupção se instalou no Estado durante o regime militar drasticamente. A repressão a liberdades dos cidadãos, por um lado, e a exagerada liberdade de ação do governo, por outro, são causas da corrupção nesse governo. Ribeiro (2000) coloca a liberdade e a corrupção como sendo duas faces da mesma moeda, uma luminosa e outra sombria. Isso porque ambas ganharam mais espaço na modernidade a partir da perda de importância de uma comunidade em valores,

tão forte em épocas anteriores. À medida que se tem mais liberdade de ação, se ganha também mais liberdade para agir de modo corrupto. Ribeiro aponta que o caminho no combate à corrupção deve incluir, portanto, a amplificação de liberdades, capaz de reprimir esse mal. Ou seja, o remédio contra a corrupção é mais democracia.

A democracia do Brasil após 1985, no entanto, continuou a conviver com corrupção no Estado. A corrupção não é a essência desse regime, como o é do autoritarismo, uma vez que o ideal da democracia é perseguir o interesse público. Sem dúvida, porém, a democracia permite a corrupção por permitir que os homens sejam livres para agir e que alguns homens tenham mais poder do que outros; os indivíduos em uma democracia real têm liberdades desiguais, ainda que mais iguais do que em um regime autoritário. Apesar disso, o projeto ideal da democracia é buscar a igualdade de liberdades dos homens, portanto, seu ideal é que não haja corrupção e que, se houver, os homens que a praticarem sejam julgados e que os danos sejam reparados na medida do possível.

A mídia, mais livre no Brasil depois de 1985, foi capaz de dar publicidade a um número muito alto de casos de corrupção que abalaram a opinião pública em maior ou menor medida. Uma das consequências desses escândalos foi o *impeachment* de Fernando Collor em 1992. Ironicamente, o mesmo havia sido eleito com base em uma campanha que o colocava como o “caçador de marajás”, aquele que tiraria privilégios em forma de salários altos e desproporcionais de funcionários públicos. Ribeiro (2000) explica que, perdida a base pouco ética do social, buscamos um líder salvador, como o representou Collor. Em outro contexto, o das reformas neoliberais, o governo Fernando Henrique Cardoso executou uma série de desestatizações que deram amplo espaço a fraudes.¹⁸ Depois disso, o governo de Luís Inácio Lula da Silva foi marcado pelo escândalo do Mensalão, pelo qual, surpreendentemente na história do Brasil, políticos de alto escalão foram julgados e presos.¹⁹ Atualmente, no governo Dilma Rousseff, corre o escândalo envolvendo o pagamento de propinas a diretores da Petrobras, visto como talvez sendo o maior escândalo de corrupção da história do Brasil.²⁰

Podemos concluir que a história do Brasil foi marcada por sucessivos casos de corrupção e que a corrupção ocupa um espaço de grande relevância na mídia e em campanhas políticas eleitorais, onde ela incorpora o papel de desmoralizar o outro para reduzir seu poder. Todos os governos eleitos desse modo, no entanto,

¹⁸ RIBEIRO JR., A. *A privatária tucana: os documentos secretos e a verdade sobre o maior assalto ao patrimônio público brasileiro. A fantástica viagem das fortunas tucanas até o paraíso fiscal das Ilhas Virgens Britânicas. E a história de como o PT sabotou o PT na campanha de Dilma Rousseff.* São Paulo: Geração, 2011. 344 p.

¹⁹ FALCÃO, J. *Mensalão: DIÁRIO DE UM JULGAMENTO.* São Paulo: Campus, 2013.

²⁰ *Folha de S.Paulo*, Entenda a Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, 14 nov. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml>>. Acesso em: 28 maio 2015.

conviveram com a corrupção. Por isso, Ribeiro bem coloca que “a proposta de colocar ética na política muitas vezes serve para ocultar manipulações, mais que para produzir uma vida social decente” (2000, p. 160).

2.3 A tolerância à corrupção e a falta de participação cidadã

É de comum conhecimento que a corrupção hoje se faz presente na vida pública do Brasil. Há estudos que indicam que há entre os brasileiros uma comum tolerância à corrupção (FILGUEIRAS, 2009; FILGUEIRAS *et al.*, 2010; MENEGUELLO, 2011), que é uma consequência da escassa participação dos cidadãos na vida pública (RIBEIRO, 2000; GOMES, 2014).²¹ A tolerância para com a corrupção no Brasil é explicada por autores através de diferentes caminhos que se complementam.

Meneguello (2011) faz uma análise sobre o voto do eleitorado brasileiro, importante para pensarmos por que políticos e partidos que sabidamente praticaram atos corruptos são eleitos. Após uma série de análises de resultados de pesquisas de opinião pública, a autora conclui que “o juízo normativo sobre a corrupção não afeta de forma significativa o comportamento político mais imediato do eleitor ou a avaliação e o apoio ao sistema político” (2011, p. 78), pois “o voto do eleitor é multi-dimensional e envolve identificação partidária, ideologia e avaliação do desempenho do sistema em outras dimensões, como a economia e as políticas de redistribuição de renda” (MENEGUELLO, 2011, p. 78). Apesar de a corrupção ter importância para o eleitor, que percebe sua nocividade ao funcionamento do sistema, outras variáveis influem mais sobre sua decisão de voto. A consideração pelo eleitorado de demais variáveis para a valoração da qualidade da democracia resulta que a corrupção não abala a sustentação do regime. Para Meneguello “a adesão normativa à democracia é um fenômeno majoritário que, ao mesmo tempo, convive com um julgamento severo sobre o funcionamento do regime” (2011, p. 69). Tal julgamento esclarece que se crê que a democracia não deveria suportar a corrupção, mas se tolera a corrupção como parte da democracia real.²²

Filgueiras (2009) aponta que “a antinomia entre práticas sociais e normas morais” gera uma tolerância à corrupção na prática e uma repulsa à mesma em discurso. Nas palavras do autor, existem “normas informais que institucionalizam certas práticas tidas como moralmente degradantes, mas cotidianamente toleradas”

²¹ Ribeiro (2000) aponta que a tolerância à corrupção está associada à tolerância quanto ao modo de ser, ou seja, o respeito às liberdades individuais, já que a comunidade de valores não é tão rígida na modernidade quanto o fora em épocas anteriores.

²² Gomes enfatiza a busca pela realização de interesse privado expressa no voto. Para o autor, “ao maximizar o interesse pessoal, os cidadãos se dispõem a votar em um político, mesmo tendo conhecimento que o candidato em questão foi corrupto ao longo de sua carreira” (2014, p. 10). Conforme discorremos nessa pesquisa, a vida privada de fato possui grande importância para os indivíduos na modernidade e é colocada muitas vezes acima da vida pública.

(2009, p. 387). Práticas corruptas que são legitimadas no dia a dia e repudiadas na teoria resultam, por sua vez, que o cidadão tolere a corrupção em um ambiente próximo, ao mesmo tempo que rejeita que funcionários públicos de alto escalão e políticos eleitos a pratiquem (DOMINGUES, 2008). Em suma, a tolerância à corrupção se dá quando a população ignora corrupções na vida privada, mas somente as aponta no Estado.

O apelo ao discurso moral contra a corrupção sozinho, ao invés de acompanhado pela prática contra a corrupção, é indicado por Avritzer e Filgueiras (2011) como prejudicial à democracia, à medida que a frustração causada pela percepção de um Estado corrupto desencadeia a redução da participação cidadã na vida pública do país, facilitando, assim, a existência da corrupção. Para os autores, “o moralismo na política proporciona um discurso balizado na antipolítica, fazendo que o descontentamento com as instituições passe à indiferença, neutralizando a ação da cidadania democrática” (2011, p. 8), além de o mesmo deslocar a responsabilidade de controle para o jurídico, apelando para a punição, deslegitimando a democracia e enfraquecendo a participação do cidadão na vida pública.

Além da redução da participação cidadã na esfera pública colocada por Avritzer e Filgueiras como sendo resultado de uma frustração, Ribeiro (2000) aponta que essa participação se tornou custosa na modernidade por natureza, ou seja, a época em que vivemos possui características próprias que incorrem na redução de tal participação e na maior tolerância à corrupção. Para o autor, na modernidade, os indivíduos estão mais voltados para a realização de seus interesses privados, o que encarece e dificulta sua participação na vida pública. Por ser um país marcado pela grande desigualdade social, o Brasil é ainda mais afetado pela redução da participação na vida pública pelo interesse da população na vida privada e, mais do que isso, pela necessidade de se dedicar à vida privada, que relega os cidadãos à inaptidão para reivindicar direitos efetivados pela Carta de 1988:

A desigualdade social vigente no Brasil relega a pobreza uma ampla parcela da população, cidadãos que não dispõem de tempo e de recursos, para participar ativamente da vida pública, pois dedicam seu tempo, atenção e energia à satisfação de necessidades básicas. Desse modo, resta ao cidadão maximizar os interesses pessoais urgentes em detrimento do interesse público que sequer é reconhecido como parte dos interesses e direitos pessoais. (GOMES, 2014, p. 9)

Conivente com a corrupção, a sociedade brasileira tem um baixo grau de cultura cívica e de associativismo, herdado da cultura de gerações anteriores, como aponta Gomes (2014). Para o autor, o Brasil possui um padrão cultural autoritário que tem grande resistência a inovações institucionais democráticas e reproduz certa indisposição para o engajamento em atividades comunitárias, que leva à indisposição para a mobilização em nome de bens públicos, como o combate à corrupção. O

isolamento dos cidadãos na defesa de seus interesses privados, ou a falta de solidariedade e participação na vida pública da sociedade, resulta na carência de confiança mútua entre os cidadãos, que, por sua vez, leva os indivíduos a isolarem-se. Em outras palavras, um cidadão que descrê que os outros agirão em favor com o bem público, tende a agir conforme seus interesses pessoais, em detrimento do bem público, e assim impulsiona os outros a agirem também dessa forma (GOMES, 2014; SZTOMPKA, 2003). Essas práticas repetidas constituem um círculo vicioso que se reproduz na sociedade e perdura no tempo; e uma sociedade que o herda tende a reproduzi-lo, sem que isso anule a possibilidade de redirecionar o rumo de suas práticas, porém a dificulta. Para Gomes (2014), a sociedade brasileira herda um baixo nível de civismo e, portanto, inclina-se à baixa participação de seus cidadãos na vida pública e à tolerância para com a corrupção.

A baixa participação na vida pública, fenômeno moderno

Ribeiro (2000) observa que o baixo nível de participação cidadã e a consequente tolerância à corrupção não concernem somente ao Brasil, mas constituem fenômenos da modernidade. Por ser difícil e custosa a participação cidadã na modernidade, para que a vida pública exista é necessário que se reduzam os custos das ações que a mantêm. Sendo a moral um elemento de ação custoso, pois nem todos os indivíduos são virtuosos todo o tempo (como em Hobbes, Espinosa e Mandeville), assegurar-se somente as virtudes dos indivíduos para combater a corrupção é ineficaz. Este pensamento nos liberta da responsabilidade exclusiva da ação individual e exige algo a mais para a construção da sociedade: “A vida social moderna, barateada, não pode depender de heróis nem de mártires. Necessita isto sim, de mecanismos que lhe dêem continuidade. E o melhor dos mecanismos é o que torna o bom sucesso da vida social independente da moral” (RIBEIRO, 2000, p. 153).

A modernidade capitalista não requer necessariamente a moral e a decência do indivíduo para o funcionamento da vida social devido ao seu alto custo e, por isso, o elemento mais leve que passou a fundamentar a república moderna é a busca pelo interesse privado. Se a república moderna admite o erro moral, resulta que a corrupção faça parte dela e seja por ela tolerada; e se, além disso, ela valoriza a busca pelo interesse privado, o bem comum e a coisa pública ficam em perigo:

Quando os interesses privados e o bem comum entrarem em conflito, de duas uma: ou a engenharia política será capaz de fazer, uma vez mais, o egoísmo desviar-se, por uma complexa rede de canais, até engendrar o bem comum, ou este último falirá, em favor das vantagens particulares. (RIBEIRO, 2000, p. 175)

Por um lado, a corrupção é nutrida pela vida social de baixo custo; por outro lado, o baixo custo da vida social é a condição para que exista nossa democracia

moderna. O preço de se viver a “verdadeira república”, na qual a participação da vida pública é ampla, envolve o custo da cidadania, que é virtude e abnegação. Faltando-nos a aptidão para tal modelo, resta-nos viver em uma república mais facilmente permeada por sua corrupção.

2.4 Conclusões

A vivência entre os brasileiros de uma democracia republicana, na qual o conceito de interesse público não é presente com força e há uma assimetria real de participação na política, direitos e deveres dos cidadãos, resultou, até agora, em oportunidades para que a corrupção se instale no Estado. Em nossa república, a soberania popular ainda não se afirmou completamente, uma vez que ainda há privilégios legitimados, mesmo que em nossa Constituição direitos e deveres de todos os cidadãos sejam considerados iguais. Na falta da completa vontade soberana do povo na realidade do Estado brasileiro, o privatismo e o particularismo possuem uma força tal que o interesse público é devastado. Em outra via, a pouca consideração do interesse público no Brasil dá margem à existência de privilégios particulares. A destruição do interesse público é em si a corrupção do Estado baseado na soberania popular, de sua democracia e república.

Guimarães aponta que “sem uma compreensão sólida do que é interesse público, que só pode se firmar em um contexto de simetria entre direitos e deveres dos cidadãos, não há uma base segura sequer para identificar o fenômeno da corrupção” (2011, p. 88). De fato, existem práticas legitimadas no Estado brasileiro que não são reconhecidas como corrupção, mesmo que deem vazão a privilégios e à desigualdade de direitos entre cidadãos. A capacidade de governar do Poder Executivo, conquistada através da troca de recursos públicos, como cargos, entre partidos e políticos, bem como o financiamento privado a campanhas políticas eleitorais tendo em vista o recebimento pelos contribuidores privados de privilégios das políticas dos governantes, são apenas duas das práticas do Estado brasileiro que exemplificam a apropriação privada de bens públicos.

No presidencialismo de coalizão, sistema proporcional de representação adotado no Brasil pela Constituição de 1988,

o presidente do Brasil se elege com uma quantidade muito maior de votos que seu partido recebe nas eleições para o Congresso, criando a necessidade de alianças políticas. Por sua vez, as negociações para a conquista da maioria no Congresso têm como moeda de troca os recursos públicos alocados no orçamento da União ou a distribuição de cargos entre os ministérios. (AVRITZER, 2011, p. 45)

O modo como é usado o bem público para garantir o funcionamento desse sistema tem levado à queda de confiança e de legitimidade do Congresso e do Poder

Legislativo, conforme demonstram pesquisas do Centro de Referência do Interesse Público.²³ Como já apontamos, o desencanto popular pela política tem gerado um distanciamento voluntário da política por parte dos próprios cidadãos, que por sua vez favorece a corrupção, já que poucas pessoas se propõem a cuidar do bem público.

A reputação do Congresso também é afetada quando vem à tona um escândalo envolvendo o sistema de obrigações recíprocas gerado pelo financiamento privado a campanhas políticas. Em um depoimento em maio de 2015, o ex-diretor da empresa estatal brasileira Petrobras, Paulo Roberto da Costa, réu na Operação Lava-Jato, que investiga o desvio de recursos públicos por gestores da empresa, expôs este sistema de obrigações recíprocas em sua fala:

Não existe almoço de graça. Se as empresas estão doando valores, por que que elas doariam? Por que uma empresa de capital privado ou uma empresa que tenha ações em Bolsa vai doar R\$10 milhões, 15 milhões, 20 milhões para uma campanha eleitoral? Por que? Qual o motivo? Se ela não tiver algum motivo na frente para cobrar isso? Por que?²⁴

Se “não existe almoço de graça”, as empresas doadoras esperam privilégios vindos daqueles que receberam as somas. O financiamento privado resulta não somente na desigualdade entre indivíduos privilegiados em detrimento de outros, mas também entre grupos políticos na disputa eleitoral, já que uns recebem maiores quantias para suas campanhas na promessa de retribuição com privilégios, super-representando setores sociais minoritários, os mais ricos, e sub-representando setores sociais majoritários. Está em pauta no Brasil a possível proibição do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas.²⁵ Como não podemos nos assegurar nas virtudes humanas para que a obediência das regras seja cumprida, seria o governo capaz de impedir o repasse de recursos privados para grupos políticos em épocas de eleições? Se a resposta for não, a proibição do financiamento privado resultaria em perda de transparência para os cidadãos?

Independentemente da proibição ou não do financiamento eleitoral privado, questão que não aprofundaremos neste tópico, é importante o aumento da transparência nas relações entre políticos e funcionários do Estado com o sistema privado, a fim de mitigar riscos de corrupção derivados da confusão das esferas pública e

²³ Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey_corrupcao_crip_2009.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

²⁴ G1. Paulo Roberto da Costa culpa os políticos pela corrupção na Petrobras, 5 maio 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/05/paulo-roberto-costa-culpa-os-politicos-pela-corrupcao-na-petrobras.html>>. Acesso em: 28 maio 2015.

²⁵ Até o momento desta pesquisa, a Câmara dos Deputados aprovou PEC que inclui o financiamento eleitoral privado de empresas a partidos políticos e de pessoas físicas candidatos. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-aprova-doacoes-privadas-a-partidos-e-de-eleitores-a-candidatos,1695584>>. Acesso em: 28 maio 2015.

privada. Para que se minimize a corrupção da república, é preciso também garantir a capacidade de cidadãos vocalizarem suas demandas igualmente, de os representantes eleitos traduzirem essas demandas em políticas públicas sem privilégios, de a burocracia pública traduzir políticas em resultados concretos e de os governados responsabilizarem seus governantes por atos e omissões a partir dos resultados (ANASTASIA; SANTANA, 2008). A punição por prática de corrupção deve ser imparcial para os cidadãos, sem que existam privilégios que resultem em impunidade.

É necessário, também, retomar o sentido de “coisa pública”. A corrupção começa com a corrupção dos costumes, com a perda da noção do que é público. A corrupção dos dinheiros da república é consequência. Como Ribeiro (2000) aponta, qualquer medida contra a corrupção deve se direcionar aos costumes, apesar de a reeducação sozinha não bastar. Devemos salientar que a ciência do que é público vai além da diversidade de ideologias políticas existentes no país. Como exemplo, o Partido dos Trabalhadores, eleito em 2002 com Luís Inácio Lula da Silva para o Poder Executivo nacional, com campanha baseada na valorização do interesse público, não garantiu a incorruptibilidade do interesse público em sua gestão, que acomodou grandes esquemas de corrupção, como o Mensalão.

A democracia ideal requer, portanto, igualdade, transparência e defesa do que é público. No entanto, há de se reconhecer, conforme Guimarães, que “entre os ideais normativos da democracia e sua realidade histórica nas sociedades modernas abre-se, de forma inelutável, uma cisão, uma defasagem” (2011, p. 86). A formação do Brasil deixou na atualidade resquícios incompatíveis com a verdadeira república e democracia. Nossa corrupção é um resultado da acomodação de nossa realidade a um modelo ideal imposto sobre o país. O combate à corrupção no Brasil envolve pensar em como superar esse impasse.

3 Controlando a corrupção no estado democrático de direito

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se os anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é por o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador, mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência. (HAMILTON *et al.*, 2003, p. 318)

A separação de poderes foi primeiramente colocada por Montesquieu, n' *O espírito das leis*, e depois por Madison, Hamilton e Jay, n' *O federalista*, como uma forma eficaz de se limitar o poder, garantindo a liberdade de uma nação na medida em que se pode fazer o que se deve querer e não se pode fazer o que não se tem o direito de querer. Em outras palavras, o limite de poder pelo poder assegura que as leis sejam obedecidas, quando aquele que possui poder é levado a dele abusar até que encontre limites.

Montesquieu se inspira na constituição da Inglaterra e na separação entre três poderes nela inscrita como exemplo de limitadora de poder, sendo eles o poder executivo, o poder legislativo e o poder de julgar. Para ele,

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2000, p. 168)

Quanto ao poder legislativo, seria necessário que o povo, em conjunto, o exercesse, para que, sendo livre, se autogoverne. Impraticável nos grandes Estados, é preciso que representantes do povo façam leis e fiscalizem sua execução e que aos representados prestem contas. Quando o povo tem do corpo legislativo uma má opinião, pode depositar esperança naquele que o sucederá, e por isso é bem quista a renovação desse corpo. Uma vez corrompido um corpo legislativo que não se renova, o povo se torna furioso ou indolente.

Madison, Hamilton e Jay (2003) destacam que, apesar do princípio de que a acumulação de dois ou de todos os três poderes nas mesmas mãos constitui tirania, é impraticável a completa separação entre eles e admissível a mistura parcial deles. Mesmo na Constituição inglesa, os três poderes não são inteiramente distintos e separados. A despeito de, nessa Constituição, a magistratura executiva formar parte constituinte do Poder Legislativo e nomear todos os membros da judicatura, por exemplo, a parte inteira dos poderes não está concentrada sob domínio da mesma corporação ou indivíduo:

Se o rei goza do “veto” sobre todas as leis, por si não pode fazer nenhuma; e se lhe compete a nomeação dos que administram justiça, não pode por si mesmo administrá-la. (HAMILTON *et al.*, 2003, p. 300)

O grau de separação que deve ser adotado, para Hamilton, Madison e Jay, visto que a separação absoluta não é exigível, é dado a partir do direito constitucional de os poderes fiscalizarem os outros para que defendam a liberdade da nação de usurpações. Sobretudo é necessário que cada um dos poderes tenha vontade própria e que “aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes”. As nomeações deveriam, pois, sair do povo,

que é fonte de toda autoridade, sublinhando-se alguma dificuldade em praticar isso para o Poder Judiciário, do qual os indivíduos devem ter conhecimentos particulares. Aos homens de Estado deveria ser assegurada a independência até onde possível, além de meios suficientes e interesse pessoal para resistir às usurpações. Ou seja, o sistema limitador do poder, de pesos e contrapesos (ou *checks and balances*), deve surgir a partir do uso da oposição e da rivalidade de interesses entre indivíduos e facções, seja entre poderes ou em seu interior. A multiplicidade de interesses, nesse sistema, se torna essencial para limitar também o poder de uma parte mais numerosa da sociedade, impedindo a injustiça desta sobre minorias, em favor da justiça e do interesse geral.

No Brasil, não é diferente. De acordo com o artigo 2º da Constituição de 1988, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A independência entre eles não lhes retira algumas misturas viáveis. As nomeações para altos cargos do Judiciário são feitas pelo Executivo e confirmados ou vetados pelo Legislativo, o Executivo alinha seus interesses com partidos do Legislativo para garantir governabilidade, a quem são confiados cargos dentro do Executivo. Independentemente dessas misturas, somente o Legislativo é capaz de fazer as leis, e o Executivo de executá-las ou vetá-las, e somente ao Judiciário cabe toda autonomia para fiscalizar e manter a ordem constitucional nos outros poderes a partir de julgamentos. A separação de poderes é por si o limitador e o controle de poder; e o acolhimento de uma diversidade de interesses no Estado é responsável por barrar inconstitucionalidades e abusos de poder, como a corrupção.

Neste tópico, pretendemos analisar as formas de controle da corrupção no Brasil – como são separados os Poderes, como são os controles instaurados dentro do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, além de como é o controle social. Vale frisar que o controle se dá tanto entre Poderes (controle externo) como dentro dos mesmos, a partir de entidades responsáveis (controle interno).

3.1 Controlando a corrupção no Brasil

No Brasil, vários autores apontam que houve intenso avanço na questão do controle da corrupção, com o fortalecimento de organizações na administração pública responsáveis pelo controle e criação de mecanismos de coordenação entre essas organizações. Debruçar-nos-emos principalmente sobre os controles da corrupção dentro do governo federal brasileiro. Para controlar a corrupção, o Executivo federal conta com comissões de ética, com a Controladoria-Geral da União (CGU), com a Polícia Federal (PF), e nomeia os conselheiros do Tribunal de Contas da União (TCU),²⁶ órgão autônomo vinculado ao Legislativo, além de gozar de poder

²⁶ Um terço dos conselheiros do TCU é escolhido pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, enquanto os outros dois terços são escolhidos pelo Legislativo e nomeados pelo Executivo, de acordo com a Constituição de 1988.

de veto sobre leis. O Legislativo federal conta com suas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e comissões de fiscalização. Já o Judiciário federal conta com órgãos como o Supremo Tribunal Federal (STF), os demais Tribunais de Justiça, o Ministério Público (MP).

Como destaca Arantes, “o controle realizado por burocracias não eleitas tem se mostrado mais importante no Brasil que a visão idealizada de políticos eleitos controlando burocratas” (2011, p. 103). Uma tendência recente no Brasil tem sido o maior adensamento das relações no interior de uma rede de instituições de *accountability*, que evoluiu pela conquista de autonomia por parte de instituições individuais, burocráticas, administrativas e judiciais, movimento que muito deve ao voluntarismo dos integrantes dessas instituições. Acompanhando esse movimento, tiveram espaço no Brasil uma maior federalização do controle e um deslocamento do tratamento da corrupção da esfera cível para a criminal.

Controle da corrupção pela interação entre Executivo, Legislativo e Judiciário

A corrupção pode receber três tipos de tratamentos de acordo com o direito brasileiro (ARANTES, 2011). O primeiro, o tratamento político, consiste em o Legislativo enquadrar a corrupção como crime de responsabilidade, abrindo a possibilidade do processo de *impeachment*, que pode levar à perda do cargo e suspensão de direitos políticos de quem for responsabilizado. O segundo, o judicial de tipo criminal, se sustenta pelo Código Penal, que contempla o ato de corrupção como crime, pelo qual a condenação pode levar o réu à reclusão de um a oito anos, perda de mandato e pagamento de multa. Em ambos os casos, o acusado, se estiver em exercício de poder, se reveste da garantia de ser julgado em foro especial, nunca em tribunal de primeiro grau.²⁷

Outro tipo de resposta à corrupção pelo direito brasileiro é sua qualificação como ato de improbidade administrativa, a partir de processo aberto por promotores de justiça do Ministério Público contra qualquer autoridade política, que, se condenada na ação civil pública, tem direitos políticos suspensos de oito a dez anos, perde o mandato e é obrigada a ressarcir os cofres públicos. Dessa vez, em razão de a corrupção não ser enquadrada como crime, não há o privilégio de foro especial para os acusados, e eles não podem ter prisão preventiva nem perda de liberdade decretadas, caso condenados. Além disso, a polícia e o Judiciário não se envolvem na etapa inicial de investigação. A ação civil pública, que pode classificar a corrupção como improbidade administrativa, depende de intenso ativismo de promotores de justiça e do funcionamento do sistema de justiça, cuja lentidão obteve poucos resultados finais nesses casos. Para Arantes (2011), a ação de investigação da Polícia Federal provê mecanismos mais eficazes de obtenção de provas.

²⁷ O princípio do foro especial visa impedir que a justiça de primeira instância seja utilizada como instrumento de guerra política entre facções.

O deslocamento do tratamento da corrupção para os níveis federal e criminal se motivou muito em parte da maior atuação da PF no combate à corrupção, que se deu graças à Constituição de 1988, que estabeleceu funções para a PF, a quem cabe agir em casos de crimes contra a “ordem política e social”, bem como proteger bens, serviços e interesses da União, tomando o caráter de “polícia patrimonial da União”, e também a outros investimentos posteriores do Executivo. As operações da PF contra a corrupção, reproduzidas pela mídia, impactam a opinião pública, que credita à PF um sucesso no combate à corrupção (ARANTES, 2011). A transformação das operações da polícia em espetáculos de mídia tem dado lugar a críticas sobre os excessos da polícia, uma vez que prisões de caráter preventivo ou provisório, sob as lentes da TV, ganham aspecto de prisão em flagrante, antecipando a culpa dos acusados (ARANTES, 2011). Assim, a opinião pública tem visto a PF como instituição cujas ações nem sempre se encaixam dentro da legalidade. Apesar de a PF ganhar créditos por operações bem-sucedidas contra a corrupção (que se tornou o tipo de operação mais frequente na PF), ela age em conjunto com o Judiciário, de quem recebe autorização, e do Ministério Público, que fiscaliza e participa ativamente das operações.

A interação entre essas três instituições no combate à corrupção se dá da seguinte forma. O juiz permanece inerte até que seja provocado pelo Ministério Público ou por advogados de partes interessadas. Em caso de ação penal pública proposta pelo Ministério Público ou de demais denúncias, cabe à Polícia Federal investigar e ao Judiciário autorizar que a PF aplique certas medidas contra os investigados na fase de apuração dos supostos crimes. As medidas aprovadas pelo Judiciário estão sujeitas à apelação da parte interessada em seus quatro níveis. O resultado desse sistema de interação entre tais agentes “tem sido um elevado número de inquéritos/processos judiciais com igual sensação de impunidade decorrente da falta de efetividade do sistema de justiça” (ARANTES, 2011, p. 201).

Controle da corrupção dentro do Executivo federal

Também vale destacar corpos institucionais dentro do Poder Executivo que tem combatido a corrupção. A promoção da ética pública é de responsabilidade de comissões de ética que foram criadas dentro de órgãos e entidades da administração federal, após a aprovação do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal em 1994, para orientar e aconselhar o servidor público sobre sua conduta. A Comissão de Ética Pública da Presidência da República, criada em 1999, coordena o trabalho das outras comissões de ética, além de realizar cursos e seminários para seus integrantes.

A Controladoria-Geral da União é a responsável pelo controle interno dos atos de governo, correção e prevenção da corrupção, aumentando a transparência na administração pública federal, fomentando a ética e a integridade, realizando

auditorias, entre outras tarefas. A CGU tem a prerrogativa de instaurar procedimentos administrativos disciplinadores e, detectando irregularidades de conduta de servidores, pode demiti-los ou cassar aposentadorias, por exemplo. No tocante à promoção de transparência pública, a CGU estabelece diálogos com cidadãos, conselheiros, universidades e setor privado, além de manter o banco de dados Portal da Transparência, através do qual o cidadão pode acessar contas do governo federal.

A CGU coordena ações com outros órgãos e entidades da administração pública federal. Por exemplo, a PF passa a investigar supostos crimes do qual a CGU encontrou indícios, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras repassa rotineiramente informações de operações suspeitas que envolvam agentes públicos e políticos para a CGU, a Advocacia-Geral da União²⁸ inicia ações de improbidade administrativa de acordo com informações providas pela CGU, o TCU e a CGU compartilham conhecimento técnico e informações.

Controle da corrupção pelo Legislativo federal e o papel do Tribunal de Contas da União

O Poder Legislativo exerce o controle da administração pública federal através das Comissões Parlamentares de Inquérito, de participação na nomeação de integrantes da alta burocracia e de fiscalização orçamentária, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e tem a prerrogativa de impor sanções e medidas corretivas em relação à conduta ilegal de agente público e a irregularidades, além de resolver queixas prestadas pela sociedade.²⁹ Não possuindo poder suficiente para controlar a administração pública, o Legislativo atua como controlador político-partidário das ações do Executivo, exercendo seu controle sobre as autoridades políticas do Executivo, não sobre os burocratas (ARANTES *et al.*, 2010). A *accountability* horizontal entre Legislativo e Executivo se dá assim de uma forma “madisoniana”, uma vez que a competição política-partidária e a atuação oposicionista são fortes motivações para o controle do Executivo pelo Legislativo. O Legislativo atua como controlador uma vez acionado por denúncias de qualquer cidadão, parlamentar ou não, após a tomada de alguma decisão pelo agente que se pretende controlar (mecanismo do tipo “alarme de incêndio”), ou por uma simples proposta de fiscalização e controle, e assim monitoram os agentes de forma a prevenir um comportamento indesejado (mecanismo do tipo “patrulha de polícia”). A participação do Legislativo na nomeação de cargos da alta burocracia pública se torna alvo de críticas na medida em que pode daí surgir um desinteresse do Congresso sobre a atuação de seus “afilhados” que

²⁸ A Advocacia-Geral da União, órgão também do Poder Executivo, presta consultoria jurídica a órgãos públicos, auxiliando no combate à corrupção.

²⁹ Quando localiza irregularidades, o TCU age junto com o Ministério Público Federal, que garante que protagonistas de má gestão sejam processados, e impõe pagamentos de multas e indenizações determinadas pelo TCU.

ocupam cargos no Executivo (ARANTES *et al.*, 2010). Sobre a atuação do controle legislativo, Arantes *et al.* concluem:

Os legisladores em geral (inclusive os opositoristas) se desinteressam do controle propriamente político da administração pública porque o percebem como problema do Executivo e, quando se trata de exercer os freios institucionais que cabem à oposição democrática, busca-se apenas apontar os problemas de corrupção e malversação de recursos públicos. (2010, p. 128)

De acordo com Arantes *et al.* (2010), o Legislativo realiza uma quantidade ínfima de solicitações de fiscalizações perante o TCU, tendo sido em 2007 o responsável por apenas 2% de todas as fiscalizações do TCU. Assim como o TCU, tribunais de contas dos 26 estados e do Distrito Federal, além de outros tribunais de contas dos municípios, realizam a fiscalização administrativa e financeira das ações e dos contratos governamentais, visando à probidade e evitando o mau uso dos recursos públicos e a corrupção, e emitem pareceres técnicos a partir do controle de desempenho. Arantes *et al.* indicam a efetividade do TCU, que em 2007 encontrou irregularidades em 85% das fiscalizações realizadas, como superfaturamento em obras, irregularidade em processos licitatórios e ausência de projetos básicos, além de questões relativas ao meio ambiente. No entanto, os próprios tribunais de conta têm convivido com práticas de nepotismo e corrupção, denunciadas pela imprensa, o que coloca a indagação sobre se os tribunais de contas de fato são capazes de reduzir irregularidades ou lhes dá anuência, ou sobre como controlar os controladores.

Controle da corrupção pelo Judiciário

O Poder Judiciário atua no sistema de pesos e contrapesos por três frentes, a partir do controle das ações dos outros Poderes com o fim de assegurar a ordem constitucional, do controle sobre as políticas públicas de caráter constitucional e do controle da conduta pública e administrativa dos ocupantes de cargo público. Com essas atribuições, o Judiciário chama agentes públicos e políticos às barras dos tribunais para que prestem contas sobre suas ações, pelas quais os agentes podem ser responsabilizados judicialmente. A publicidade pela imprensa das responsabilizações destes agentes pelo Judiciário mune o eleitorado de informações, impulsionando a *accountability* vertical, ou seja, a punição ou a premiação de candidatos eleitorais com o voto.

A ação do Ministério Público no combate à corrupção merece destaque em nossa análise. De acordo com Arantes *et al.* (2010), o MP alcançou uma condição de *quasi* quarto poder, por ser dotado da mesma independência do Judiciário, embora, diferente deste, que age só se provocado devido à inércia institucional, o MP tenha capacidade de ação *ex officio*, tendo a prerrogativa de agir em nome da sociedade. A

Lei nº 7.347/85, da ação civil pública, em formulação geral, define meio ambiente, direitos do consumidor e patrimônio histórico como direitos como difusos e coletivos, de modo que podem se tornar objeto de ações coletivas na Justiça, promovidas por associações civis e principalmente pelo Ministério Público. A Constituição de 1988 inseriu “serviços de relevância pública” neste rol de direitos transindividuais, autorizando o MP a abrir ações civis públicas contra autoridades que apresentem indícios de conduta corrupta, enquadrada como crime de responsabilidade, e que, se condenadas por improbidade administrativa, perdem seus cargos, têm seus direitos políticos suspensos e são obrigadas a ressarcir os cofres públicos. Críticos apontam que demasiada independência do MP podem acarretar em excesso de discricionariedade e até em abuso de poder, uma vez que seus membros não estão sujeitos a controles de fiscalização ou supervisão por parte de outras instituições, nem mesmo a mecanismos externos de *accountability* e responsabilização. Novamente, a questão irresoluta é quem controla o controlador.

Controle da corrupção pela sociedade civil

Nos últimos anos, o Brasil avançou também no controle social das instituições públicas, isto é, o controle direto por cidadãos, ou público não estatal, com a Lei de Acesso à Informação,³⁰ a instauração na internet de portais de transparência do governo federal, além de governos estaduais e municipais, e a criação de conselhos populares para participação em matéria de políticas públicas.³¹

Sob uma ótica gerencialista, a maior quantidade de informações sobre as ações do governo providas aos eleitores capacita-os melhor para a responsabilização, ou *accountability*, através do voto, por exemplo. São contestáveis, no entanto, os efeitos dessa maior disponibilização de dados pelo governo. A imprensa, que divulga os dados, impõe sobre ele seus filtros de interesse, criando cidadãos conscientes sobre apenas uma parcela dos acontecimentos. O conhecimento da corrupção não implica necessariamente a rejeição de um corrupto nas urnas, pois além da corrupção, outras variáveis contam no momento que o eleitor escolhe a quem destinará seu voto. Além disso, a maior transparência do governo brasileiro tornou mais fácil descobrir a corrupção na esfera pública, mas não cobriu as deficiências do Judiciário, que permanece lento no julgamento dos processos. O conhecimento da

³⁰ A Lei nº 12.527/2011 regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

³¹ Tanto o governo estadual de São Paulo como a prefeitura municipal da capital paulista criaram conselhos populares. No entanto, disputas políticas impediram o governo federal de criar conselhos populares.

corrupção e a sensação de um regime de impunidade alimentam uma política de escândalos sucessivos, que desencanta a população, podendo fazê-la perder interesse na política e até deslegitimar as instituições públicas, e não necessariamente melhora as condições de informação dos eleitores.

3.2 Conclusões

Como Estado democrático de direito e com Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário separados, e com eleições periódicas, o Brasil tem mecanismos eficazes de limitação de poder, que coíbem uma corrupção extrema, no sentido do desvirtuamento total de tudo o que é público em benefício privado. Mesmo assim, são necessários outros mecanismos de controle para barrar práticas de corrupção que sobrevivem em nossa democracia.

O governo brasileiro atribuiu a função de combater a corrupção a diversos órgãos e agências, além de empoderar a sociedade civil com a Lei de Acesso à Informação. O conhecimento público sobre esquemas de corrupção aumentou nos últimos anos, mas o tratamento destes ainda não funciona com a eficiência desejada à Justiça.

A eficiência do combate à corrupção está comprometida porque a coordenação entre atores que a combatem ainda é falha. Arantes *et al.* (2010) e Filgueiras (2011) apontam que o grande número de mecanismos e formas de controle no Brasil, como o burocrático, o judicial e o público não estatal, não operam de forma tão coordenada ou articulada, reduzindo a efetividade sistêmica de controle sobre a política e sobre a burocracia estatal.

Arantes *et al.* (2010) destacam que o papel de instituições burocráticas no controle da corrupção, sob o signo de independência política, não requer a participação da sociedade nem diretamente nem através de seus representantes eleitos (que também exerçam papéis de fiscalizadores, mas em menor intensidade do que as instituições burocráticas). Ou seja, a participação cidadã, fundamental no combate à corrupção, não tem sido significativamente fomentada no combate à corrupção no Brasil pelas instituições burocráticas.

Filgueiras (2011) acrescenta ainda que a transparência sozinha não combate a corrupção: a participação cidadã ativa na fiscalização é essencial. A transparência precisa ir em direção à *accountability*, ou seja, à responsabilização de agentes públicos e políticos por suas ações, tanto em esfera judicial e burocrática como na sociedade civil.

Essa falta de integração entre atores no combate à corrupção, no entanto, é um problema nas democracias, onde as iniciativas de controle são espalhadas, devido ao pluralismo de interesses sociais e políticos. Para uma maior eficiência no combate à corrupção, é preciso criar meios democráticos que comprometam a sociedade inteira e que a articulem, tanto na esfera civil como na pública, ao controle da corrupção e à construção de um sistema de integridade e de valores públicos.

4 Estudo de caso: a Controladoria-Geral do Município de São Paulo como estratégia de combate à corrupção

Em 27 de maio de 2013, foi promulgada uma lei que criou a Controladoria-Geral do Município de São Paulo (CGM-SP),³² cuja finalidade é promover o controle interno nos órgãos municipais e entidades da administração indireta, prevenir e combater a corrupção na gestão municipal, garantir a defesa do patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A CGM-SP foi criada nos moldes da Controladoria-Geral da União (CGU), dotada de autonomia de ação e capacidade de investigação e se estrutura nas seguintes partes: Gabinete do Controlador Geral, Supervisão Geral de Administração e Finanças, Coordenadoria de Auditoria Interna, Coordenadoria de Promoção da Integridade, Corregedoria Geral do Município e Ouvidoria Geral do Município. Ela se divide dessa forma para atuar em três frentes no combate à corrupção: prevenção, controle e punição. Neste tópico, discorreremos sobre como funcionam as atividades deste órgão e iniciaremos pela análise de suas práticas de prevenção à corrupção, para, em seguir, analisarmos como funcionam suas práticas de controle e punição.

4.1 Prevenção à corrupção

A Coordenadoria de Promoção à Integridade (COPI) é a repartição dentro da CGM-SP que se ocupa da promoção da ética e da integridade na administração pública municipal para a prevenção da corrupção, através da capacitação de agentes públicos municipais, do fomento ao controle das instituições municipais pela sociedade civil e à transparência destas instituições.

Os cursos de capacitação promovidos pela CGM buscam prover cidadãos e servidores de ferramentas para o combate à corrupção. Alguns dos exemplos de capacitação que a CGM-SP tem promovido são: a capacitação de *Compliance*, curso treinamento para servidores realizado com parceria do Cento de Estudos Jurídicos sobre técnicas de combata a fraudes,³³ o programa “Olho Vivo no dinheiro público”, realizado em parceria com a CGU e que visa à melhoria do acompanhamento da aplicação de recursos públicos federais transferidos aos municípios, além de estimular a prática do controle social. Este último programa é voltado principalmente

³² PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000>. Acesso em: 5 ago. 2015.

³³ PREFEITURA DE SÃO PAULO. CGM promove capacitação de *Compliance*. 27 de março de 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=192814>. Acesso em: 5 ago. 2015.

para integrantes de Conselhos de Políticas Públicas e membros da sociedade civil organizada.³⁴ A COPI também organizou um curso de capacitação de servidores sobre a Lei de Acesso à Informação e o sistema e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão),³⁵ e outro curso para servidores da prefeitura sobre a utilização do Sistema de Registro de Bens e Valores (SISPATRI).³⁶ O SISPATRI é o sistema no qual constam informações sobre bens e valores de servidores e de seus cônjuges, filhos e dependentes, dados exigidos pela prefeitura através da obrigação do preenchimento da “Declaração Anual de Bens e Valores”.

Outros eventos fomentados pela COPI nos dois anos de existência estão o Café Hacker e a Hackatona do Ônibus. O primeiro, incentivado pela CGM-SP em conjunto com secretarias municipais, consiste num encontro entre profissionais da Comunicação e cidadãos interessados em recolher informações públicas do governo e servidores, técnicos e representantes do poder público que possuem essas informações, mas nem sempre conhecem as necessidades e demandas da população que quer acessá-las.³⁷ A Hackatona do Ônibus, realizada numa parceria entre CGM-SP, SPTrans e Fundação Getulio Vargas, reuniu grupos de designers, programadores e jornalistas, que buscaram soluções para dificuldades do sistema viário paulistano, através do desenvolvimento de programas que melhoram a mobilidade urbana e reforçam a divulgação dos dados da atual gestão da prefeitura.³⁸ O resultado foi o desenvolvimento de 15 aplicativos que auxiliam a participação social do cidadão na avaliação e na obtenção de dados sobre o transporte público municipal.³⁹

Outra iniciativa recente de controle social apoiada pela CGM-SP foi o Conselho de Transparência e Controle Social do Município de São Paulo, que está em processo de criação pelo governo municipal.⁴⁰ O “Consocial” terá caráter autônomo, de natureza deliberativa e fiscalizadora, da administração pública do município de São Paulo e será composto por representantes da sociedade civil, por representantes de

³⁴ PREFEITURA DE SÃO PAULO. CGU e CGM-SP promovem capacitação sobre controle social de recursos públicos. 29 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=172210>. Acesso em: 5 agosto 2015.

³⁵ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Controladoria promove programa contínuo de capacitação dos servidores municipais sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e o sistema e-SIC. 9 de dezembro de 2014. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=186899. Acesso em: 5 ago. 2015.

³⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO. *CGM promove capacitação para uso do SISPATRI*, 14 de abril de 2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=193798. Acesso em: 5 ago. 2015.

³⁷ Disponível em: <http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/?page_id=9>. Acesso em: 5 ago. 2015.

³⁸ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Hackatona do Ônibus reúne jovens para desenvolvimento de aplicativos para o transporte. 26 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=160008>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

³⁹ Disponível em: <<http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/?p=157>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Prefeito assina PL que cria o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. 14 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=171125>. Acesso em: 5 ago. 2015.

outros Conselhos, além de representantes do Poder Executivo, de acordo com as negociações até o momento. O “Consocial” deverá formular, deliberar, acompanhar e encaminhar aos Poderes políticas relacionadas à transparência e ao controle social.

A CGM-SP apoia também a São Paulo Aberta, iniciativa do governo municipal de São Paulo que busca integrar ações de governo aberto, transparência e participação cidadã.⁴¹ Além disso, administra desde 2013 o Portal da Transparência do município de São Paulo, por meio do qual o governo municipal divulga seus dados.⁴² A COPI implantou melhorias no Portal da Transparência ao estimular órgãos municipais à ampliação da disponibilização de dados e informações de interesse público. Como resultado, o Portal da Transparência teve crescimento de acessos num total de 90% no primeiro semestre de 2014. A melhoria na transparência do município de São Paulo foi reconhecida pela Controladoria-Geral da União, que deu nota 10 à cidade na Escala Brasil Transparente, pela Fundação Getúlio Vargas, que classificou a cidade como tendo o melhor desempenho a respeito das obrigações previstas na Lei de Acesso à Informação, e pela ONG Contas Abertas, que classificou a capital entre as três primeiras capitais brasileiras que lideram seu Índice de Transparência.⁴³

A COPI participou da criação do Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos e da Alta Administração Municipal,⁴⁴ que, como o nome diz, é um guia para a conduta moral, que muitas vezes não está contemplada na lei, porque não necessariamente o que é imoral é ilegal.⁴⁵ Entre os pontos levantados no código, estão a garantia de sigilo em denúncias à CGM-SP sobre pressões de superiores ou contratantes que busquem favores e vantagens em ações ilegais, imorais e anti-éticas, a proibição a agentes públicos quanto ao recebimento de presentes de valor comercial acima de R\$100,00 e quanto à utilização de viagens de trabalho para comparecer a eventos com fins partidários.

O Decreto nº 54.779/2014, que alterou as regras de aplicação da Lei de Acesso à Informação no município, também reforçou a transparência ao ampliar as possibilidades de acesso às informações do governo pelo cidadão.⁴⁶ Entre as novidades colocadas por este decreto ao acesso à informação, está o Catálogo Municipal de Base de Dados, que reúne em uma lista todas as bases de dados produzidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura de São Paulo.

⁴¹ Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/institucional/>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴² Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/home.aspx>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴³ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Relatório da Lei de Acesso à Informação 2014-2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RelatorioLAI2015.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴⁴ Esse Código alterou o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Paulo, de 1979.

⁴⁵ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Haddad anuncia Pacote Anticorrupção. 26 maio 2015. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/5673#ad-image-0>>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴⁶ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Conheça as alterações no decreto da Lei de Acesso à Informação. 27 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=165396>. Acesso em: 5 ago. 2015.

4.2 Controle das práticas das instituições e de seus agentes

Conforme já explicitado, a COPI desempenha um papel importante na melhoria e no incentivo dos meios de participação cidadã na política e de controle social das práticas do governo, que pode funcionar como prevenção à corrupção, por reduzir a oportunidade de o agente corrupto sair ileso de uma fraude. Outras repartições da CGM-SP focam mais seus trabalhos no controle da corrupção, como a Ouvidoria Geral do Município (“Ouvidoria”) e a Coordenadoria de Auditoria Interna (“AUDI”) e a Corregedoria Geral do Município (“Corregedoria”).

Criada em 2001, a Ouvidoria integrou-se à CGM-SP em 2013, e funciona como um canal de denúncias sobre irregularidades e insatisfações com o serviço público para os cidadãos, além de atuar na transparência passiva do governo municipal de São Paulo. Isto é, pela Ouvidoria, é possível solicitar informações do governo que não estejam publicados em bases de dados de livre acesso. Dessa forma, o objetivo desta repartição é aprimorar a qualidade dos serviços prestados à população e promover a interlocução entre o munícipe e as instituições públicas.

A AUDI, por sua vez, fiscaliza os órgãos da administração direta e indireta, bem como as organizações do terceiro setor que recebem recursos municipais. Realiza auditorias planejadas, além daquelas iniciadas a partir de sugestões de outros órgãos ou de denúncias efetuadas à CGM-SP. As auditorias realizadas pela AUDI podem encontrar indícios de corrupção, permitindo que seja dada continuidade a investigações de esquemas. Nos últimos dois anos, a fiscalização de contratos feita pela AUDI identificou perdas bilionárias aos cofres públicos devido a irregularidades.

Depois de encontrados indícios nas auditorias, à Corregedoria cabe apurar irregularidades administrativas e prosseguir na investigação do esquema. Um dos métodos utilizados pela CGM-SP na investigação de fraudes na gestão municipal, o método de análise patrimonial, foi reconhecido por seu sucesso no combate à corrupção por outras entidades, com as quais o método foi compartilhado. A partir da declaração obrigatória eletrônica de bens e valores dos servidores, cônjuges e dependentes, foi possível que se identificassem agentes públicos com evolução patrimonial incompatível com seus rendimentos, através das sindicâncias patrimoniais abertas e feitas com a metodologia da análise patrimonial.⁴⁷ Dessa forma foram mapeadas redes de corrupção e descoberto o esquema de corrupção envolvendo o ISS-Habite-se, por exemplo.

Um dos maiores escândalos de corrupção da história do município, o esquema de desvio de recursos do ISS-Habite-se foi revelado em outubro de 2013, pela

⁴⁷ A Corregedoria recebe demandas que podem se tornar sindicâncias, inquéritos administrativos, ou processos sumários.

operação Necator. As investigações indicaram que servidores recebiam propina de 410 construtoras e incorporadoras para reduzir o valor do ISS e do Habite-se, pagos na conclusão de obras de grande porte. Na fase da investigação, atuaram em conjunto a CGM-SP, o Ministério Público do Estado de São Paulo, a Secretaria Municipal de Finanças e a Agência de Atuação Integrada contra o Crime Organizado, que conta com a participação da Secretaria de Estado de Segurança Pública, da Polícia Civil e da Polícia Federal. O pontapé inicial para a deflagração do esquema foi a constatação, a partir da análise da evolução patrimonial, que dois servidores responsáveis pela arrecadação do ISS possuíam patrimônio para o qual eles precisariam trabalhar mais de 400 anos para acumularem. Após a identificação do esquema, a arrecadação do ISS-Habite-se cresceu 74%. A Secretaria Municipal de Finanças reformulou o procedimento de arrecadação, com a informatização do processo, por exemplo, que deve proporcionar mais eficiência contra fraudes.⁴⁸

4.3 Punição dos envolvidos e ressarcimento aos cofres públicos

A Corregedoria-Geral do Município é a responsável dentro da CGM-SP por encaminhar a outras autoridades responsáveis os casos de corrupção para que os responsáveis recebam sanções administrativas cabíveis a suas infrações, depois de comprovada a participação de servidores em esquemas de corrupção.

No caso do esquema envolvendo o ISS-Habite-se, após apuradas as irregularidades pela Corregedoria, quatro servidores foram demitidos pelo prefeito Fernando Haddad por violação do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de São Paulo, e depois tiveram suas prisões decretadas pela Justiça. Além disso, o Ministério Público denunciou onze envolvidos no caso, inclusive aqueles que foram presos, e todos enfrentam processos criminais.⁴⁹

Não só a punição dos responsáveis por fraudes, mas também a recuperação de recursos é importante ao governo, para que se reduza a lesão causada ao público. Baseada na Lei Anticorrupção nº 12.846/2013, regulamentada no município de São Paulo em maio de 2014 no Decreto nº 55.107/2014, segundo a qual as empresas corruptoras devem ser responsabilizadas por seus atos que lesem o patrimônio público, a CGM-SP instaura inquéritos administrativos para a responsabilização, podendo as empresas serem condenadas ao pagamento de multa no valor de 20% do

⁴⁸ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Entenda como foi desmantelado o esquema que desviou R\$ 500 milhões do ISS-Habite-se. 21 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=179315>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁴⁹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Entenda como foi desmantelado o esquema que desviou R\$ 500 milhões do ISS-Habite-se. 21 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=179315>. Acesso em: 5 ago. 2015.

faturamento anual bruto. Na falta de comprovação suficiente para a responsabilização das empresas, a CGM-SP pode instaurar sindicâncias com o objetivo de encontrar provas. Encontrando-as, a sindicância pode dar lugar a um inquérito administrativo.

De acordo com o balanço de dois anos de atuação da CGM-SP, publicado em maio de 2015,⁵⁰ o saldo da atuação da agência relativo a recursos públicos financeiros foi positivo. Devido ao desvio de impostos no esquema da máfia do ISS, a Prefeitura cobrou R\$190 milhões, com acréscimo de juros e de multa. Além disso, 13 servidores envolvidos foram demitidos. Até o momento da publicação, R\$90 milhões haviam sido recuperados pelos cofres públicos, e R\$180 milhões deveriam ainda ser recuperados. Somente relativos à máfia do ISS, foram devolvidos R\$34 milhões aos cofres públicos. Referentes a procedimentos da administração pública revistos pela AUDI em contratos nas áreas de saúde, trabalho, serviços, esporte, entre outras, foram devolvidos R\$56,1 milhões. Ainda correm inquéritos administrativos contra 10 servidores e 70 sindicâncias, sendo 43 relativas a servidores com patrimônio incompatível com rendimentos e outras 27 referentes a casos de irregularidades em licitações, contratos, fiscalizações e licenciamentos. Além disso, é de grande relevância que a punição de envolvidos com fraudes fiscais aumenta a arrecadação de impostos pelo governo. No caso da responsabilização de agentes corruptos da máfia do ISS, a arrecadação do imposto cresceu 74% após a descoberta do esquema.

Portanto, considerando que os gastos com a CGM-SP totalizaram quase R\$11,5 milhões no ano de 2014,⁵¹ a Prefeitura tem tido um saldo positivo na relação gasto e recuperação de recursos. De acordo com o prefeito de São Paulo Fernando Haddad, o número de profissionais da CGM-SP em breve triplicará. Se isso vier acompanhado de mais recuperação de recursos, o saldo para a prefeitura relativo à CGM-SP continuará positivo.⁵²

4.4 Conclusões

No que se refere ao controle da corrupção e à punição de agentes corruptos, a CGM-SP tem tido um papel de grande destaque na administração pública municipal, como foi demonstrado. A devolução de valores desviados, assim como a punição de responsáveis por corrupção, é importante para a guarda do interesse público, pela qual o Estado deve ser responsável.

⁵⁰ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Em dois anos, Controladoria Geral do Município garante recuperação de R\$ 270 milhões. 27 maio 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/concontrolado_geral/noticias/?p=196410>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁵¹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Balanço do primeiro ano de atuação: ações e resultados. Maio de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.

⁵² PREFEITURA DE SÃO PAULO. Em dois anos, Controladoria Geral do Município garante recuperação de R\$ 270 milhões. 27 maio 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=196410>. Acesso em: 5 ago. 2015.

As iniciativas da CGM-SP de prevenção à corrupção parecem estar no caminho certo ao imputar interesse e capacidade de fiscalização aos cidadãos, além de reforçar a ideia de respeito ao dinheiro público a servidores. A questão que colocamos é o alcance destas iniciativas. Em uma cidade de ultrapassa a marca de 20 milhões de habitantes, a melhor forma de prevenção à corrupção não está ao alcance de CGM-SP, que é o comprometimento de todos os cidadãos com o que é público, tanto para a fiscalização como para o respeito ao que é público. Sendo esta forma de prevenção à corrupção utópica, as iniciativas da CGM-SP contemplam frentes de prevenção que estão ao seu alcance: a ampliação da transparência aliada ao incentivo ao controle social, além da demonstração ao servidor público a importância que deve ser dada ao respeito aos recursos públicos.

É essencial o caráter autônomo da CGM-SP, para que não possua obrigação com interesses de grupos. No entanto, a nomeação do controlador geral ocorre por indicação. O prefeito mal-intencionado poderá indicar um controlador para que, por meio dele, tenha influência no controle da corrupção de seu governo. Por outro lado, as eleições periódicas ao cargo prefeito reduzem o risco da má gestão no cargo de controlador geral do município ser prolongada.

De acordo com a teoria de Madison, Hamilton e Jay, analisada no tópico anterior, o sistema de pesos e contrapesos funciona pelo jogo de ambição dos indivíduos, atrelada aos interesses das instituições em que estes indivíduos ocupam cargos. Sendo o propósito da CGM-SP o combate à corrupção, o sistema de pesos e contrapesos aqui funciona em favor do interesse público, uma vez que aqueles que desejam mais poder a si e à instituição a qual estão vinculados devem mostrar eficiência e ter reconhecimento público em serviço, no caso, o combate à corrupção.

5 Considerações finais

Nos tópicos anteriores, buscamos compreender o que é necessário para a eficiência do combate à corrupção. Conforme exposto, o verdadeiro espírito de igualdade entre os cidadãos de uma república é ingrediente valioso contra práticas lesivas ao bem público. À medida que se acredita que se tem mais direito de ser sustentado pelo Estado do que se tem dever de a ele contribuir, em vantagem com relação aos direitos e deveres de qualquer outro cidadão, ou conforme se crê que as algumas ações lesivas ao bem público somente em círculo próximo são aceitáveis, aquele espírito de igualdade está corroído, e as entranhas para a dilaceração do bem público estão abertas.

Verificamos que o combate à corrupção não funciona pela via partidária ou ideológica. A promessa de colocar ética na política por aqueles que almejam o comando do Estado, mais serve para ocultar manipulações do que para produzir uma vida social mais decente. Isso porque, conforme mostramos, todos os homens

são inerentemente corruptíveis e têm o livre arbítrio para agir de acordo com valores republicanos ou em benefício privado, contrariando estes princípios. À vista disto, não nos é surpresa de que todos os governos no Brasil, em todas as épocas, e independentemente de seus integrantes, ideologias e partidos, conviveram com a corrupção do que é público. Mesmo assim, o regime democrático de direito republicano se mostrou o mais eficiente no combate à corrupção, por ser essencialmente contra o espírito de desigualdade que usurpa o bem público e por se constituir em uma balança limitadora de poder, que evita abusos extremos.

O espírito de desigualdade, no entanto, esteve e ainda está fortemente presente no Brasil, e ele é o braço direito da corrupção. A formação da sociedade brasileira caminhou junto com a discriminação por elitismo, preconceito étnico e de gênero. Séculos de escravidão e de requintes aristocráticos em uma máquina pública que muitas vezes abusou mais dos habitantes do que os serviu fundaram uma república, que nas leis foi prescrita como guardiã da igualdade e da liberdade. A confrontação entre a realidade e o estatuto no Brasil dá força ao desencanto de cidadãos, que consideram que sua obediência às leis não garantirá que outros a obedecerão, de maneira que há menor incentivo para adotar uma conduta que seja legal e moral.

Este desencanto, assim como a desigualdade, também reduz a participação cidadã na vida pública. Ora, cidadãos descrentes que suas ações serão levadas em consideração pelos poderosos do poder público e cidadãos voltados para a satisfação de suas necessidades básicas da vida privada não participam da vida pública em frequência necessária para não haver usurpação do interesse público.

A carência da participação social no controle da corrupção restou como destaque na literatura analisada, a despeito do avanço das instituições burocráticas públicas brasileiras no combate à corrupção desde a redemocratização. O fortalecimento do poder dos cidadãos contra práticas corruptas, ou seja, o revigoramento do espírito de igualdade entre os agentes públicos e civis, é um item que garantiria o maior sucesso no combate à corrupção no país.

Estudamos em específico a Controladoria-Geral do Município de São Paulo, buscando compreender a atuação da instituição no combate à corrupção. O fortalecimento do controle nas mãos dos cidadãos é uma das metas, cujo alcance é duvidoso. Por outro lado, a agência é capaz de reforçar a ideia de coisa pública, ao recuperar recursos públicos desviados e punir aqueles envolvidos na corrupção.

Além de uma nova formação da sociedade em volta da importância da coisa pública, é essencial também a instituição na sociedade do espírito de igualdade. As agências de combate à corrupção são capazes de auxiliar nesta luta pela preservação do bem público, mas sozinhas não poderão vencê-la. A construção dos valores da coisa pública e do espírito de igualdade depende de toda a sociedade, de seus cidadãos e instituições, públicas e privadas, e constituem ingredientes fundamentais para o minguar da corrupção da nossa república.

Corruption in Brazil and Fight Strategies

Abstract: This article has the analysis of how corruption is present in Brazil and how has been the struggle to curb it recently as its main goals. Our analysis focused in the literature and the journalistic coverage related to the fight against corruption. We studied the characteristics that may "make" a person corrupt, and tried to assess and comprehend the cultural traces that, in Brazil, influence corrupted practices. We also studied the fight against corruption in a democratic State in Brazil, as well as the measures to curb those practices adopted by the municipal Comptroller General of São Paulo. In conclusion, regardless of the historic traces that influence and affect corruption in the country, the bureaucratic institutions designed to fight corruption have been fulfilling a fundamental role in the fight against corruption. However, the distance between the citizen towards the State, and the social inequalities that are still present in Brazilian society show themselves as an obstacle to this fight.

Keywords: Corruption. Patrimonialism. Fight Against Corruption. São Paulo's Comptroller General. Tolerance Towards Corruption.

Referências

- ALBRECHT, W. Steve; ALBRECHT, Cona C.; ALBRECHT, Chad O.; ZIMBELMAN, Mark. *Fraud Examination*. 3ª ed. South-Western Cengage Learning, 2009.
- ANASTASIA, F.; SANTANA, L. Sistema político. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 307-313
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.
- ARANTES, Rogério B., LOUREIRO, Maria Rita, COUTO, Cláudio, TEIXEIRA, Marco Antonio C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, F; LOUREIRO, M; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2010. p. 109-147.
- ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. *A corrupção e os controles internos do Estado*. Lua Nova: São Paulo, 65, 137-173, 2005.
- AVRITZER, L. Governabilidade, sistema político e corrupção. In: AVRITZER; FILGUEIRAS, (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.
- AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F.. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).
- AVRITZER, Leonardo *et al.* (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.
- BARBOSA, R. *Obras completas de Rui Barbosa*. V. 30, t. 1, 1903. p. 358.
- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-42.
- CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 200-205.
- CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antonio. Democracia e escândalos políticos. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, São Paulo, v. 15, n. 04, p. 62-75, 2001.
- CORRÊA, Izabel M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

- CRESSEY, Donald R. *Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Glencoe: Free Press, 1953.
- DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 158-162.
- FALCÃO, Joaquim. *Mensalão: diário de um julgamento*. São Paulo: Campus, 2013.
- FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. 913 p.
- FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. *American Economic Review*, American Economic Association., v. 101(4), p. 1274-1311, June 2011.
- FIGUEIREDO, L. R. A corrupção no Brasil colônia. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 174-182.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 133-161.
- FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009, p. 386-421.
- FILGUEIRAS, F. et al. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. *Revista de C. Humanas*, v. 10, n. 2, p. 318-334, jul./dez. 2010.
- FRENCH Jr, J. R. P.; RAVEN, B. *The Basis of Social Power*. In D. Cartwright, ed., *Studies in Social Power*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1959.
- GUIMARÃES, J. Sociedade civil e corrupção. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.
- GOMES, J. V. L. O cidadão frente à corrupção: o associativismo é a fonte de cultura política e ação coletiva? ENCONTRO DA ABCP, IX, 2014, Brasília. *Anais*. Disponível em: <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403727366_ARQUIVO_J.Vitor-GTCulturaPolitica.pdf>. Acesso em: 26 maio 2015.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JENKINS, Iredell. *Social Order and the Limits of the Law*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1980.
- MACHIAVELLI. *The chief works and others*. Tradução para o inglês de Allan Gilbert. 5ª ed. Durham and London: Duke University Press, 1989.
- MENEGUELLO, R. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 63-82.
- MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. *A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo: Edusp, 2013. 392 p.
- MOTTA, R. P. S. Corrupção no Brasil republicano 1954-1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 206-212.
- MONTESQUIEU, Charles de Decondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação de Renato Janine Ribeiro e tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* [on-line]., n. 44, p. 27-54, 1998.
- PETTIT, Philip. *Republicanism: a theory of freedom and government*. New York: Oxford University Press Inc, 1997.

- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. *Citizen Information and Government Accountability: What must Citizens know to Control Government*. New York University e University of Chicago, 1995, multicopiado.
- PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ANPOCS, n. 32, 1996.
- REIS, F. W. Corrupção, cultura e ideologia. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 328-334.
- RIBEIRO, R. J. *A sociedade conta o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 233 p.
- RIBEIRO JR., A. *A privatária tucana: os documentos secretos e a verdade sobre o maior assalto ao patrimônio público brasileiro. A fantástica viagem das fortunas tucanas até o paraíso fiscal das Ilhas Virgens Britânicas. E a história de como o PT sabotou o PT na campanha de Dilma Rousseff*. São Paulo: Geração, 2011. 344 p.
- SCHWARCZ, L. M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 191-199.
- SIMON, Herbert. *Administrative Behavior*. 2. ed. New York: Macmillan, 1961. Publicação original: 1947.
- STARLING, H. M. M. Ditadura. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J; STARLING, H. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 213-221.
- SZTOMPKA, P. *Trust: a Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 214 p.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão; prefácio, bibliografia e cronologia de François Furet. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, NY: Free Press, 1947.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press, 1985.

Documentos

- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Relatório da Lei de Acesso à Informação 2014-2015*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RelatorioLAI2015.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Balço do primeiro ano de atuação: ações e resultados*. maio de 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CGM/relatoriocgm_final-04-06-14.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2015.
- Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 5 ago. 2015.

São Paulo, 2015

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016.
